Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar

Examen de la politique

[TRADUCTION]

Responsabilité des services de renseignement de sécurité au Canada

Document de référence rattaché au Document de consultation de la Commission

10 décembre 2004

TABLE DES MATIÈRES

A. LA PRÉHISTOIRE DE LA RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE, JUSQU'EN 1984 1
B. LA COMMISSION MCDONALD ET LA RESPONSABILITÉ 5
C. INNOVATIONS EN MATIÈRE DE RESPONSABILITÉ DANS LA *LOI SUR LE SCRS* 9
1. Le mandat conféré par la Loi 11
2. Contrôle et responsabilités ministériels 12
(i) La fonction d'inspecteur général 14
3. Contrôle judiciaire 15
4. Examen indépendant : CSARS 16
D. LE COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ 17
1. Composition 17
2. Aperçu du mandat du CSARS 18
(i) Ciblage 22
(ii) Renseignement extérieur 23
(iii) Ententes avec des entités étrangères 25
(iv) Mandats 26
(v) Plaintes 28
3. Rapports du CSARS 33
4. CSARS et SCRS : Deux décennies d'évolution dans le processus d'examen 33
E. LE COMMISSAIRE DU CST 37
1. Introduction 37
2. Historique des propositions concernant l'examen du CST 39
3. Création du poste de commissaire du CST 40
4. Mandat actuel du commissaire du CST 42
(i) Fonction d'examen 44
(ii) Fonction relative aux plaintes 45
(iii) Fonctions relatives à la « défense dans l'intérêt public » 45
F. LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL 46
G. LE COMMISSAIRE À L'INFORMATION ET LE COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE 48
H. EXAMEN PARLEMENTAIRE 51

A. LA PRÉHISTOIRE DE LA RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE, JUSQU'EN 1984

La sécurité nationale est depuis longtemps un sujet de préoccupation pour les Canadiens. Les gouvernements en font-ils suffisamment pour protéger les Canadiens des menaces et assurer la sécurité du public? Les droits et libertés des Canadiens sont-ils menacés par l'exercice des pouvoirs en matière de sécurité nationale? Telles sont les questions qui reviennent sous diverses formes depuis des décennies.

Durant la Seconde Guerre mondiale, le public s'alarme de l'éventualité qu'une « cinquième colonne » ennemie soit présente au pays et puisse miner l'effort de guerre. De nombreuses personnes soupçonnées de représenter une menace possible pour la sécurité du Canada sont internées, des organisations sont bannies et la censure est imposée. Bien que les mesures prises par le gouvernement jouissent à l'époque d'un vaste appui du Parlement et de l'opinion publique, elles soulèvent des doutes par la suite. L'affaire la plus notable est celle de la population japonaise canadienne de la Côte Ouest : plus de 20 000 personnes sont déplacées de force vers des camps dans l'intérieur du pays, par suite de menaces alléguées, mais jamais prouvées, à la sécurité dans le cadre de la guerre avec le Japon. En 1988, le gouvernement du Canada offre à la communauté japonaise canadienne des excuses officielles et un dédommagement financier pour les torts qui leur ont été infligés durant la guerre.

En 1945-1946, un chiffreur de l'ambassade de l'Union soviétique à Ottawa, Igor Gouzenko, fait défection au Canada et produit la preuve documentaire des activités d'un vaste réseau soviétique d'espionnage au Canada. Les révélations de Gouzenko aident à déclencher la Guerre froide, mais la façon dont le gouvernement du Canada traite ce dossier explosif soulève bien des questions qui demeureront sans réponse. Un décret pris en secret en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre* autorise la détention et l'interrogatoire de nombreux suspects, sans qu'ils aient droit à un avocat. Une commission royale reçoit des témoignages en secret et publie un rapport désignant deux douzaines de personnes comme traîtres à la nation au profit d'une puissance étrangère hostile, alors que seulement environ la moitié d'entre elles seront par la suite condamnées pour

espionnage ou infractions connexes par des tribunaux[1]. Dans la foulée de l'affaire Gouzenko et suite aux recommandations de la commission royale, le gouvernement du Canada façonne un appareil de sécurité nationale en temps de paix prévoyant des enquêtes de sécurité à l'égard des fonctionnaires et, plus tard, des immigrants et des demandeurs de la citoyenneté, ainsi qu'une vaste surveillance intérieure par le Service de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).

Malgré ces faits et en dépit de la préoccupation du public au sujet des questions de sécurité nationale, la question de la responsabilité de la part des organismes de sécurité nationale reçoit initialement peu d'attention. Dans l'ensemble, les Canadiens semblent accepter de laisser les organismes de sécurité nationale poursuivre leur travail en secret, sans contrôle externe de l'efficacité ou de la pertinence de leurs activités. L'explication peut se trouver en partie dans le caractère relativement consensuel et bipartisan des débats sur la sécurité nationale durant la guerre et les premières années de la Guerre froide.

C'est seulement dans les années 1960, alors que la Guerre froide en est à sa deuxième décennie, que les premières inquiétudes sérieuses sont soulevées quant à l'absence de responsabilité. En 1965, deux scandales liés à la sécurité nationale éclatent qui deviennent rapidement des questions de politique partisane. D'abord, le renvoi d'un travailleur postal de Vancouver soupçonné d'être un espion soviétique soulève un tollé. Puis, l'affaire « Gerda Munsinger » met en cause deux ministres du précédent gouvernement progressiste-conservateur ayant fréquenté une femme soupçonnée d'avoir des liens avec les services d'espionnage soviétique. À la suite des vives pressions exercées par le Parlement et les médias, le premier ministre Lester Pearson crée deux commissions d'enquête distinctes sur ces affaires, puis une commission royale sur la sécurité, la Commission Mackenzie, dotée d'un mandat plus vaste. Cette dernière « portera sur nos méthodes visant la sécurité nationale en général, afin d'établir tout d'abord si elles sont adéquates pour assurer la protection de l'État contre toute action subversive et, deuxièmement, si

---

[1] *Rapport de la Commission royale nommée pour enquêter sur les faits intéressant et les circonstances entourant la communication, par des fonctionnaires publics et autres personnes occupant des postes de confiance, de renseignements secrets et confidentiels aux agents d'une puissance étrangère*, l'hon. juge R. Taschereau et l'hon. juge R.L. Kellock, commissaires, le 27 juin 1946.

elles protègent suffisamment les droits des individus lors des enquêtes effectuées aux termes de nos méthodes actuelles »[2].

La Commission Mackenzie présente son rapport en 1969 [3], formulant la première recommandation officielle visant un mécanisme formel de responsabilité pour le Service de sécurité – un Comité de révision de questions relatives à la sécurité nommé par le gouverneur en conseil, mais « qui ne serait relié en aucune façon à un ministère ou à un organisme de l'État »[4]. La tâche principale du Comité consisterait à instruire les appels présentés par les fonctionnaires, immigrants et demandeurs de la citoyenneté s'étant vus refuser l'habilitation de sécurité. En outre, le Comité recevrait des rapports périodiques du dirigeant du Service de sécurité et aurait « les pouvoirs voulus afin d'attirer l'attention du Premier ministre sur les questions qu'il jugerait être dignes de son intérêt »[5], une indication claire de responsabilité vis-à-vis le pouvoir exécutif sans toutefois quelque forme de responsabilité que ce soit vis-à-vis le Parlement ou toute autre instance. Cette recommandation est liée à une autre, voulant que le Service de sécurité soit détaché de la GRC et devienne « un organisme non policier [...] détaché de la Gendarmerie [...] qui, de façon générale, ne posséderait aucun pouvoir d'arrestation »[6]. Le statut du Service de sécurité en tant que composante d'un corps policier est perçu comme un obstacle à la responsabilité, en partie à cause du souci relatif à l'« indépendance de la police ». La Commission Mackenzie tente de contourner ce problème en liant le transfert des responsabilités à des civils à un mécanisme de responsabilité pour un nouvel organisme sans pouvoirs en matière d'application de la loi. Cependant, aucune de ces recommandations n'est appliquée à l'époque.

---

[2] *Débats*, Chambre des communes, 7 mars 1966, vol. III, p. 2297.

[3] Commission d'enquête quant aux plaintes formulées par George Victor Spencer, l'hon. juge Dalton Wells, commissaire, juillet 1966; Commission d'enquête sur certaines questions relatives à la dénommée Gerda Munsinger, l'hon. juge Wishart Spence, commissaire, septembre 1966; *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité* (version abrégée), juin 1969.

[4] *Rapport de la Commission royale*, par. 299, p. 132.

[5] *Ibidem*, par. 199*d*), p. 133.

[6] *Ibidem*, par. 297, p. 127.

Un changement apporté au mode d'organisation du gouvernement en 1965-1966 aura une grande importance sur l'évolution de la responsabilité en matière de sécurité nationale, bien qu'on ne l'ait pas immédiatement perçue[7]. Un nouveau ministère du Solliciteur général est créé; il est doté entre autres de la responsabilité à l'égard de la GRC[8]. Auparavant, la GRC relevait du ministre de la Justice et procureur général. Le procureur général a la responsabilité d'initier des poursuites au criminel et, à ce titre, il doit traditionnellement rester indépendant du Cabinet. Le fait de rattacher administrativement la GRC au solliciteur général crée pour la première fois un lien possible d'exercice de la responsabilité ministérielle à l'égard du Service de sécurité, bien qu'il faudra du temps pour qu'il se matérialise dans la pratique. De fait, il faudra attendre la séparation du Service de sécurité de la GRC quelque 20 ans plus tard.

Après la Commission Mackenzie de 1969, le contexte politique entourant les questions de sécurité nationale change considérablement. Au cours des années 1960, le Service de sécurité s'était penché sur le nouveau mouvement souverainiste au Québec, et en particulier sur sa branche terroriste violente qui avait entamé certains formes de combat armé contre les gouvernements du Québec et du Canada. En octobre 1970, des cellules du Front de libération du Québec (FLQ) kidnappent le délégué commercial britannique James Cross, puis le ministre du Travail du Québec Pierre Laporte et elles assassinent ce dernier. Le gouvernement canadien, faisant suite à une demande du gouvernement du Québec, invoque la *Loi sur les mesures de guerre* au motif d'une « insurrection appréhendée »; il suspend ainsi les libertés civiles et détient de nombreuses personnes sans accusation ni droit à un avocat, censure les médias et déclare rétroactivement certaines organisations illégales.

Après le règlement de cette crise, le gouvernement fédéral, de concert avec la police du Québec et de Montréal, accentue la surveillance intrusive du mouvement séparatiste au Québec, recourant à des méthodes policières qui sont dans certains cas d'une légalité douteuse, y compris l'entrée par effraction, l'ouverture de courrier, la destruction de biens, l'intimidation et autres

---

[7] J.L.J. Edwards, *La responsabilité ministérielle en matière de sécurité nationale*, étude préparée pour la Commission d'enquête sur certaines activités de la GRC (Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980), p. 21 à 40.

[8] Décret C.P. 1965-2286, 22 décembre 1965; 14-15 Eliz. II, ch. 25, art. 4.

'coups fourrés'. Lorsque certaines de ces méthodes sont révélées par les médias durant les années 1970, des questions sont soulevées sur la sécurité nationale et en particulier sur la participation du Service de sécurité de la GRC à des actes illégaux. Il devient évident que des méthodes intrusives sont employées non plus uniquement à l'encontre de petits groupes alliés à une puissance étrangère hostile – ce qui était largement perçu comme étant le cas lorsque le Parti communiste canadien (lié à l'URSS) était ciblé par le Service de sécurité pendant toute la Guerre froide –, mais à l'endroit de forces politiques intérieures, ce qui est foncièrement plus controversé[9].

En 1976, le Parti Québécois (PQ) souverainiste arrive au pouvoir au Québec et lance sa propre enquête sur les activités policières[10]. Il n'était pas clair dans quelle mesure le gouvernement fédéral, par l'entremise de son Service de sécurité, faisait la distinction entre menaces envers la sécurité nationale, manifestement posées par la branche terroriste du mouvement souverainiste, et menaces envers l'unité nationale posées par un PQ démocratique respectant strictement la loi. S'il s'avérait que le PQ était visé par des méthodes de surveillance d'une légalité douteuse, cela soulèverait au sujet de la démocratie libérale des questions graves intéressant l'ensemble des Canadiens plutôt que seulement les souverainistes québécois. Cette situation suscite des revendications de plus en plus pressantes en faveur d'une plus grande responsabilité et transparence dans les activités du Service de sécurité fédéral. En 1977, la Commission McDonald est créée pour faire enquête sur « certaines activités de la GRC »[11].

B. LA COMMISSION McDONALD ET LA RESPONSABILITÉ

En 1981, la Commission McDonald recommande une architecture institutionnelle relativement complexe devant assurer un degré inédit de responsabilité du Service de sécurité, tant en termes

---

[9] Pour des comptes rendus journalistiques des scandales entourant la GRC, voir John Sawatsky, *Men in the Shadows: the RCMP Security Service* (Toronto, Doubleday, 1980); Jeff Sallot, *Nobody Said No* (Toronto, Lorimer, 1979). Voir aussi Reg Whitaker, « Canada: the RCMP scandals », dans Andrei S. Markovits et Mark Silverstein, éds., *The Politics of Scandal: Power and Process in Liberal Democracies* (New York, Holmes & Meier, 1988), p. 38 à 61.

[10] Jean Keable et autres, *Rapport de la Commission d' enquête sur les opérations policières en territoire québécois* (Gouvernement du Québec, ministère de la Justice, 1981).

[11] Décret C.P. 1977-1911, 6 juillet 1977.

de contrôle interne que d'examen indépendant. Une des recommandations clés visait la séparation du Service de sécurité de la GRC et sa constitution en organisme civil sans pouvoirs d'application de la loi. Dans le nouveau contexte politique de l'époque, la proposition de transfert des responsabilités à des civils, contrairement à celle présentée plus tôt par Mackenzie[12], se réalise avec l'adoption de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*[13] en 1984. Alors que la *Loi sur le SCRS* crée un certain nombre de nouveaux mécanismes de responsabilité, ses dispositions ne sont pas en tous points conformes aux recommandations de McDonald. Nous examinerons d'abord la philosophie et les recommandations précises de McDonald en matière de responsabilité, pour pouvoir juger des moyens qui seront mis en œuvre après l'adoption de la *Loi sur le SCRS* .

McDonald commence par faire une distinction claire entre responsabilité comme moyen de contrôle et comme moyen d'explication. La première forme doit se matérialiser dans les mécanismes gouvernementaux de contrôle interne; la deuxième, dans des mécanismes d'examen externe et indépendant. Les deux doivent se fonder sur des textes de loi exprimant la volonté du Parlement. Les grands éléments de la responsabilité sont les suivants[14] :

Contrôles internes

Contrôle ministériel

- L'orientation générale quant aux méthodes et aux priorités devrait être du ressort du Cabinet.
- La coordination des activités de sécurité et de renseignement devrait relever conjointement du Cabinet, du Bureau du Conseil privé et de comités interministériels.

---

[12] Au sujet du contexte politique et bureaucratique du transfert des responsabilités à des civils, voir James Littleton, *Target Nation: Canada and the Western Intelligence Network* (Toronto, Lester & Orpen Dennys, 1986), p. 135 à 162; Reg Whitaker, « The politics of security intelligence policy-making in Canada 1970-84 », *Intelligence & National Security* 6:4 (octobre 1991), p. 659 à 665.

[13] L.R.C. 1985, ch. C-23 (« *Loi sur le SCRS* »).

[14] Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada. *Deuxième rapport – La liberté et la sécurité devant la Loi*. (Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, août 1981), p. 888 à 890.

- Le premier ministre conserverait des responsabilités d'une importance « particulière », dont celles de présider le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et du renseignement et d'être consulté sur toutes les « grandes questions de sécurité ».
- Le solliciteur général demeurerait le ministre responsable du Service de sécurité, et devrait jouer le premier rôle face à toute question concernant l'orientation et la législation.

Contrôle administratif

- Le sous-solliciteur général serait l'adjoint du ministre à l'égard de tous les aspects touchant l'orientation et le contrôle du service de sécurité, et devrait pouvoir donner au ministre des conseils éclairés sur tous les aspects des activités du service.
- Le secrétaire du Cabinet et le personnel du Conseil privé devraient aider le premier ministre et le Cabinet à s'acquitter de leurs responsabilités.
- La responsabilité devrait être assurée par un système de communication efficace au sein du service ainsi qu'entre lui et le sous-solliciteur général, « afin que le ministre soit informé de toutes les activités dont la légalité ou la justification est mise en doute ».

Contrôle financier

- Un système de contrôle financier efficace devrait être maintenu par le Conseil du Trésor et le vérificateur général.

Contrôle externe

Contrôle parlementaire

- Un comité parlementaire mixte sur la sécurité et le renseignement devrait pouvoir examiner les activités du Service de sécurité à huis clos.

Contrôle indépendant

- Un Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement devrait être créé pour aider le ministre, le Cabinet et le Parlement à « évaluer le service de

renseignements du triple point de vue de la légalité, de la justification et de l'éfficacité de[s] opérations ». Il devrait être composé de « personnes compétentes jouissant du respect du Parlement et du public ». Dépourvu de pouvoirs d'exécution, il aurait des « pouvoirs d'enquête » et devrait présenter ses observations au ministre ainsi que soumettre un rapport annuel au comité parlementaire.

- Une Commission d'appel de la sécurité devrait examiner les appels concernant les décisions en matière d'habilitation de sécurité dans les domaines de la fonction publique, de l'immigration et de la citoyenneté, et présenter ses recommandations au Cabinet.

Contrôle judiciaire

- Tout recours à des techniques de surveillance intrusive, qui emploient des méthodes qui ne sont pas habituellement prévues par la loi devrait être autorisé au cas par cas par un juge de la Cour fédérale.
- Toute preuve d'activités illégales menées par des membres du service ou ses agents devrait être soumise au procureur général pour qu'il détermine l'opportunité de prendre des poursuites.

Contrôle fédéral-provincial

- Le ministre fédéral et les fonctionnaires responsables devraient rencontrer régulièrement leurs homologues provinciaux « afin qu'ils puissent se comprendre et s'entraider ».

Contrôle public

- Les ministres et les parlementaires investis de responsabilités à l'égard de la sécurité et du renseignement devraient « s'efforcer de communiquer au public tous les renseignements possibles sur la sécurité du Canada, les dangers qui la menacent et les moyens de les conjurer ». Un public mieux renseigné peut juger de façon plus éclairée les grandes questions qui se posent dans le domaine.

C. INNOVATIONS EN MATIÈRE DE RESPONSABILITÉ DANS LA *LOI SUR LE SCRS*

Entre les recommandations de la Commission et le texte de la *Loi sur le SCRS*, certains changements et détours s'ajouteront, et certaines recommandations seront simplement mises de côté[15].

- En ce qui concerne les contrôles internes, les chaînes de responsabilité sont en grande partie respectées, mais la fonction supplémentaire d'inspecteur général est ajoutée.
- Le contrôle judiciaire à l'égard des méthodes de surveillance intrusive est prévu dans la Loi.
- Les deux organismes proposés de contrôle externe indépendant sont fusionnés en un seul, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), une institution qui affiche des différences importantes par rapport aux modèles proposés par McDonald. Le contrôle financier par le vérificateur général n'est pas enchâssé dans la Loi, mais il sera appliqué dans la pratique quelques années plus tard.
- Les recommandations concernant la coopération fédérale-provinciale et l'information publique relevaient davantage de la pratique que des aménagements institutionnels; elles seront laissées à la discrétion des instances politiques et administratives quoiqu'il y ait dans la *Loi sur le SCRS* des dispositions précises visant la coopération avec les provinces et les corps policiers provinciaux dans des cas particuliers[16].
- La plus grande différence réside dans la décision de ne pas donner suite à la recommandation visant un comité parlementaire mixte qui examinerait les questions de sécurité et de renseignement à huis clos. Il est prévu que la Loi fera l'objet d'un examen parlementaire dans les cinq ans et que le rapport annuel du

---

[15] Stuart Farson, « Restructuring control in Canada: the McDonald Commission of Inquiry and its legacy », dans Glenn P. Hastedt, éd., *Controlling Intelligence* (London, Frank Cass & Co., 1991), p. 157 à 188.

[16] *Loi sur le SCRS*, supra note 13, par. 13 (2); art. 17.

> SCRS doit être déposé devant les deux chambres du Parlement après que le ministre l'a examiné. Outre ces deux exceptions, la législation ne prévoit aucun rôle pour le Parlement.

Une fois le projet rédigé, la *Loi sur le SCRS* reçoit une vaste publicité et fait l'objet d'abondants débats. La première version de la loi proposée est amplement critiquée, non seulement par divers groupes de la société canadienne, mais aussi par tous les procureurs généraux provinciaux. Une démarche inhabituelle est adoptée, en ce sens que le Sénat examine le projet de loi en comité et recommande d'importantes modifications qui seront en grande partie acceptées par le gouvernement dans la version définitive de la loi. Celle-ci sera sensiblement moins critiquée que la première version. Le comité sénatorial a insisté en particulier sur les différences entre renseignement de sécurité et application de la loi, ainsi que sur les « conséquences graves sur la vie d'une personne » que peuvent entraîner des enquêtes de sécurité :

> D'où l'importance que revêtent le contrôle et l'obligation de rendre compte, en l'absence d'une tierce partie capable de juger de façon impartiale du bien-fondé d'une enquête. Puisque la collecte des renseignements de sécurité est si confidentielle et si indéterminée, elle doit être soumise à un appareil complet et strict de contrôle, de direction et d'examen, où la responsabilité politique occupe une large place. Or, une surveillance si serrée est incompatible avec l'idée que nous nous faisons d'habitude des organismes chargés de faire respecter la loi[17].

Ainsi, la clé pour comprendre la responsabilité prévue dans la *Loi sur le SCRS* se situe dans la séparation du Service de sécurité de la GRC qui conservait son rôle en matière d'application de la loi. Le Parlement, le comité sénatorial et la Commission McDonald avaient tous adopté le principe que la responsabilité, *aux plans tant du contrôle que de l'examen (explication)*, était incompatible avec le principe de l'indépendance de la police et de l'autonomie des organismes chargés de l'application de la loi par rapport au pouvoir exécutif. Les éléments de responsabilité prévus dans la *Loi sur le SCRS* sont examinés ci-dessous.

---

[17] Rapport du Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, *Équilibre délicat : Un Service du renseignement de sécurité dans une société démocratique* (novembre 1983), p. 6.

1. Le mandat conféré par la Loi

La Commission McDonald a sévèrement critiqué le fait que la loi ne définissait pas le mandat du Service de sécurité lorsqu'il relevait de la GRC. À la suite du rapport McDonald, la *Loi sur le SCRS* deviendra le fondement de la responsabilité du nouvel organisme, énonçant le mandat essentiel de l'organisme, ses pouvoirs précis et leurs limites, ainsi que le cadre institutionnel précis dans lequel il doit mener ses activités et faire rapport.

Le SCRS est habilité à recueillir, analyser et conserver les informations et renseignements « sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada » et en fait rapport au gouvernement ainsi que, sous réserve de dispositions approuvées, aux provinces, à des gouvernements étrangers ou à des organisations internationales[18]. Les menaces envers la sécurité du Canada sont définies comme suit dans l'article 2 :

> *a)* l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;
>
> *b)* les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;
>
> *c)* les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique, religieux ou idéologique au Canada ou dans un État étranger[19];
>
> *d)* les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence.

---

[18] *Loi sur le SCRS*, supra note 13, arts. 12 et 13.

[19] En 2001, la *Loi antiterroriste* a modifié l'al. 2*c*) de façon à y ajouter les termes « religieux ou idéologique »; voir L.C. 2001, ch. 41, art. 89.

> La présente définition ne vise toutefois pas les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord qui n'ont aucun lien avec les activités mentionnées aux alinéas a) à d).

Le SCRS bénéficie donc d'une description relativement précise des activités qu'il peut légitimement cibler ou non. L'espionnage, le sabotage, le terrorisme et d'autres formes de violence politique, ainsi que les activités clandestines influencées par l'étranger et qui sont préjudiciables aux intérêts du Canada sont autant de menaces envers la sécurité qui ne soulèvent guère de questions.

L'inclusion des activités décrites sous l'alinéa 2 *d*) – correspondant essentiellement au concept controversé d'activités subversives – entraînera toutefois des revendications voulant que cette définition soit éliminée ou modifiée, surtout après qu'en 1987, le solliciteur général ait ordonné le démantèlement de la Direction de l'antisubversion du SCRS, ses dossiers devant être transmis aux directions opérationnelles les plus concernées[20]. Selon les critiques, la distinction entre les activités décrites en 2 *d*) et les « activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord » pouvait ne pas toujours être facile à établir dans la pratique. Il est toutefois évident que les définitions de cibles légitimes et illégitimes ont eu d'importantes conséquences pour la responsabilité du SCRS, offrant une référence juridique pour déterminer la pertinence du ciblage fait par l'organisme. Se fondant sur les définitions des menaces envers la sécurité contenues dans la *Loi sur le SCRS*, l'organisme affirme maintenant qu'il ne cible pas des menaces envers l'unité nationale, comme les activités légales du mouvement souverainiste québécois, à moins d'avoir des motifs de croire qu'elles soient associées à des activités décrites aux alinéas 2 *a*) à *d*).

2. Contrôle et responsabilités ministériels

Un des plus grands problèmes soulignés par la Commission McDonald est l'absence de responsabilité ministérielle claire envers les activités du Service de sécurité. Des ministres fédéraux ont indiqué à plusieurs reprises que le principe de l'indépendance de la police les

---

[20] Voir, par exemple, CSARS, *Modifications à la Loi sur le SCRS*, *op. cit.*, p. 1.

obligeait à demeurer ignorants des opérations du Service de sécurité. L'expression la mieux connue de cet argument est celle du premier ministre Pierre Trudeau en 1977[21] :

> J'ai essayé d'expliquer clairement que la politique de notre gouvernement et, je crois, des gouvernements précédents de ce pays, est que ceux-ci [...] ne doivent pas être mis au courant des activités quotidiennes de la police ni de celles du service de sécurité. Je répète que ce n'est pas là l'opinion de toutes les démocraties, mais c'est la nôtre et nous la défendons. Aussi, dans ce cas particulier, il ne s'agit pas d'invoquer l'ignorance comme excuse, mais plutôt de poser en principe que le ministre compétent ne devrait pas avoir le droit de savoir en tout temps comment la police poursuit ses enquêtes, ce qu'elle examine, ce qu'elle recherche et la façon dont elle le fait. [...] C'est notre position. Il ne s'agit pas de plaider l'ignorance pour défendre le gouvernement, mais simplement pour les représentants de ce dernier, à quelque niveau que ce soit, de ne pas se mêler des opérations de la force policière.

La *Loi sur le SCRS* a été conçue de façon à établir clairement la responsabilité du solliciteur général envers le SCRS[22]. Le directeur du SCRS est responsable du contrôle et de la gestion du Service, mais « sous la direction du ministre » par l'entremise du sous-ministre. Les directives ministérielles peuvent viser « l'orientation générale des opérations du Service » et toute autre question au sujet de laquelle le directeur est tenu de consulter[23].

Le contrôle ministériel à l'égard du SCRS est encore renforcé par la fonction d'inspecteur général, que l'on examine ci-après.

---

[21] Transcription de la conférence de presse du premier ministre du 9 décembre 1977. Citée dans Edwards, *La responsabilité ministérielle*, *op. cit.*, p. 94.

[22] Par suite d'une vaste réorganisation des fonctions de sécurité du gouvernement au début de 2004, le solliciteur général a été remplacé par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

[23] *Loi sur le SCRS*, arts. 6 et 7.

(i) La fonction d'inspecteur général

La fonction d'inspecteur général (IG) est une innovation qui ne faisait pas partie des recommandations de la Commission McDonald. L'IG est nommé par le gouverneur en conseil et il relève du sous-solliciteur général. L'IG assure un suivi de l'observation par le SCRS de ses politiques opérationnelles et il surveille ses activités opérationnelles; il doit avoir libre accès aux informations contrôlées par le SCRS qu'il juge nécessaires à l'exécution de ses responsabilités, à l'unique exception des « documents confidentiels du Cabinet ». À la suite des rapports périodiques sur les activités du SCRS préparés par le directeur du SCRS à l'intention du ministre, l'IG présente au ministre des certificats indiquant dans quelle mesure « le rapport lui paraît acceptable » et si, à son avis, les activités du SCRS respectent la Loi et les directives ministérielles. Il y indique également si à son avis le SCRS aurait « exercé ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile »[24]. Ces rapports et certificats sont transmis au CSARS, mais aucune disposition ne prévoit leur dépôt au Parlement ou leur publication sous quelque forme que ce soit; toutefois, des extraits sont à l'occasion déclassifiés sous forme révisée en réponse à des demandes d'accès à l'information. De fait, la fonction de l'IG est strictement conçue comme une forme de contrôle interne du pouvoir exécutif, l'IG veillant sur les activités du SCRS pour le compte du ministre[25]. (L'IG peut aussi être chargé par le CSARS d'examiner des activités précises du SCRS, ce dont il sera question plus loin à la rubrique du CSARS[26].)

Au fil du temps, les relations entre l'IG, le SCRS et le ministre révèlent un bilan mitigé, avec d'évidentes tensions occasionnelles. L'exception faite à l'accès aux renseignements pour les documents confidentiels du Cabinet peut avoir d'importantes répercussions puisque le gouvernement considère que toutes les communications du Cabinet au SCRS relèvent de cette catégorie – ce qui peut rendre la tâche de l'IG difficile. Au début des années 1990, une IG s'est élevée contre ce qu'elle voyait comme des limites déraisonnables à son accès aux dossiers du SCRS concernant les enquêtes en cours. Le ministre a appuyé le directeur du SCRS sur ce point

---

[24] *Loi sur le SCRS*, arts. 30 à 33.

[25] *1996 – Rapport du vérificateur général du Canada*, par. 27.93.

[26] Un article de la fin des années 1980 est consacré à l'analyse du rôle de l'IG : Joseph Ryan, « The Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service », *Conflict Quarterly*, IX:2 (printemps 1989), p. 33 à 51.

et l'IG a démissionné après avoir été en poste relativement peu de temps[27]. Certaines directives et autres lignes directrices ministérielles adressées au SCRS ont été rendues publiques en tout ou en partie au titre de la *Loi sur l'accès à l'information* et dans des rapports du CSARS. Au vu de celles concernant les sources humaines – qui ne sont pas visées par les contrôles judiciaires à l'égard de la surveillance technique – et le ciblage d'institutions jugées névralgiques comme les universités et les organisations religieuses, il semble que des restrictions relativement sévères soient imposées à l'action du SCRS[28].

3. Contrôle judiciaire

Les articles 21 à 28 de la *Loi sur le SCRS* définissent un mécanisme relativement élaboré pour les demandes de mandats autorisant le SCRS à intercepter des communications, poser des dispositifs clandestins de surveillance, entrer dans des locaux privés, et perquisitionner et saisir des documents, des dossiers, de l'information ou tout autre « objet ». Ces demandes doivent être présentées par écrit et accompagnées d'un affidavit indiquant les motifs raisonnables de croire que la cible peut constituer une menace envers la sécurité aux termes de la Loi et que d'autres méthodes d'enquête moins intrusives s'avéreraient vraisemblablement inadéquates. La cible, y compris la ou les personnes, l'endroit et l'information ou les objets visés, doit être précisée. Les mandats sont limités dans le temps, à un maximum d'un an[29], bien qu'il soit possible d'en demander le renouvellement. Aucune disposition ne prévoit d'informer par la suite les cibles qu'elles ont fait l'objet d'une surveillance.

Les demandes de mandat sont traitées à huis clos. En 1987, toutefois, peu après la création du SCRS, une demande de mandat contenant de l'information inexacte entraîne la démission du premier directeur en plus de compromettre une enquête sur des conspirateurs planifiant d'assassiner le ministre d'un gouvernement étranger en visite au Canada. Par la suite, et en partie

---

[27] Reg Whitaker, « Designing a balance between freedom and security », dans Joseph F. Fletcher, éd., *Ideas in Action: Essays on Politics and Law in Honour of Peter Russell* (Toronto, University of Toronto Press, 1999), p. 139.

[28] Note du solliciteur général au directeur du SCRS, 30 octobre 1989. Solliciteur général du Canada, *Maintenir le cap : La sécurité nationale dans les années 90* (février 1991), p. 15.

[29] La limite est de seulement 60 jours dans le cas de mandats demandés à l'égard de menaces envers la sécurité relevant de la « subversion » au sens de l'al. 2 *d*).

en réponse à des suggestions antérieures du CSARS voulant renforcer le processus de demande de mandat, le SCRS crée des mécanismes élaborés de contrôle interne à étapes multiples pour l'approbation des demandes[30]. Un observateur soutiendra alors que le principal effet du contrôle judiciaire des demandes de surveillance peut de fait être l'internalisation du processus de contrôle au sein du SCRS[31].

Le contrôle judiciaire de l'action du SCRS peut aussi s'appliquer dans certains cas où des décisions du CSARS à l'égard de plaintes visant l'habilitation de sécurité sont portées en appel devant la Cour fédérale ou lorsque des demandeurs du statut de réfugié se voient délivrer des attestations de sécurité qui mèneraient à leur expulsion. À plusieurs occasions, les tribunaux ont infirmé les décisions du CSARS qui concordaient avec l'avis du SCRS. Dans ces cas également, les procédures à huis clos et *ex parte* sont la règle, excluant la divulgation d'éléments de preuve qui pourraient compromettre la sécurité nationale. Les critiques se sont demandé dans quelle mesure les droits individuels et la justice fondamentale sont protégés dans de telles circonstances. La recherche la plus exhaustive menée sur les procédures secrètes au Canada porte en particulier sur les modalités de demande de mandats et sur l'examen que fait la Cour fédérale des affaires de sécurité nationale. Cette étude conclut que la protection des droits a, dans de nombreux cas, été incorporée par le SCRS dans ses modalités internes[32], précisément pour éviter les réprimandes judiciaires ou le scandale public, internalisant ainsi les valeurs de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La même étude soutient que les modalités canadiennes sont parmi les plus innovatrices au monde face au problème éternel de concilier les intérêts de l'État et les droits individuels[33].

4. Examen indépendant : CSARS

La *Loi sur le CSRS* a créé un organisme d'examen indépendant, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS). En raison de l'importance du CSARS comme

---

[30] Voir le témoignage de Jack Hooper, Enquête sur les faits, p. 458 à 473.

[31] Ian Leigh, « Secret proceedings in Canada », *Osgoode Hall Law Journal* 34:1 (1996), p. 173.

[32] Pour un bilan plus récent, voir le témoignage de Jack Hooper, Enquête sur les faits, p. 458 à 473.

[33] *Loc. cit.*

modèle canadien en matière d'examen des affaires de renseignement de sécurité, le mandat et les activités de cet organisme sont examinés en détail dans la prochaine section.

D. Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

1. Composition

Le CSARS est un comité comprenant un président et de deux à quatre membres[34]. Tous ses membres doivent être des membres du Conseil privé[35] qui ne siègent pas au Parlement. Selon la Loi, ils sont nommés par le Premier ministre après consultation du chef de l'opposition à la Chambre des communes et du chef de chaque parti disposant d'au moins 12 députés. Bien que cela n'ait jamais été précisé, cette consultation vise à ce que la composition du CSARS reflète de façon générale la composition partisane de la Chambre des communes et ainsi assume le rôle représentatif du comité parlementaire qui n'a pas été créé. Dans la pratique cependant, la composition du CSARS n'a pas toujours reflété celle du Parlement[36].

Chaque membre du CSARS est nommé pour une période de cinq ans à titre inamovible et peut être reconduit pour une période n'excédant pas cinq ans[37]. Les membres du CSARS doivent respecter les mêmes exigences de sécurité que celles prévues pour les employés par la *Loi sur le SCRS*; ils doivent également prêter un serment de discrétion[38].

---

[34] *Loi sur le SCRS*, *supra* note 13. Le par. 34(1) fixe les critères concernant la composition du CSARS.

[35] En pratique, certains membres du CSARS ont été nommés membres du Conseil privé pour pouvoir assumer leurs fonctions.

[36] Le CSARS a compté des membres qui étaient indépendants au plan politique. Il n'a pas été possible de maintenir la correspondance de la composition du CSARS à celle du Parlement à la suite d'élections entraînant de grands changements dans la représentation des partis, par exemple après l'élection générale de 1993. À noter que le CSARS n'a jamais compté de membres ayant été affiliés au Bloc Québécois (bien que le chef de ce parti à la Chambre des communes ait été consulté au sujet de la nomination de membres de la province du Québec). Il a fallu six ans après qu'il est devenu un parti officiel à la Chambre des communes pour que le parti Réforme/Alliance canadienne obtienne un représentant au CSARS. Le CSARS a toutefois toujours eu au moins un membre ayant déjà été affilié au Nouveau Parti Démocratique.

[37] *Loi sur le SCRS*, *supra* note 13, pars. 34(2) et (3).

[38] *Ibidem*, art. 37.

2. Aperçu du mandat du CSARS

Le CSARS est chargé de « surveiller la façon dont le Service [le SCRS] exerce ses fonctions »[39]. Dans le cadre de ses examens, il a accès à toutes les informations du CSRS et de l'IG dont il a besoin, à l'exception des documents confidentiels du Cabinet[40]. L'alinéa 38*a*) de la *Loi sur le SCRS* précise certains aspects du pouvoir général d'enquête, dont les suivants :

(a) examiner les rapports du directeur et les certificats de l'inspecteur général à l'égard des activités opérationnelles du Service;

(b) examiner les instructions données par le ministre au Service;

(c) examiner les ententes conclues par le Service avec des gouvernements et des ministères provinciaux et avec des services de police d'une province en vue de produire des évaluations de sécurité, et surveiller les informations ou renseignements qui sont transmis en vertu de ces ententes;

(d) examiner les ententes conclues par le Service avec des gouvernements et des institutions étrangers et avec des organisations internationales d'États et leurs institutions en vue de produire des évaluations de sécurité, et surveiller les informations ou renseignements qui sont transmis en vertu de ces ententes;

(e) examiner les ententes conclues par le Service et sa coopération avec des ministères du gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial et ses ministères ou un service de police d'une province ou des gouvernements et des institutions étrangers ou des organisations internationales d'États et leurs

---

[39] *Ibidem*, art. 38.

[40] *Ibidem*, art. 39. Il y a deux exceptions à l'accès total. Comme dans le cas de l'IG, le CSARS n'a pas accès aux documents confidentiels du Cabinet, y compris les communications du Cabinet au SCRS. En 1988, le CSARS a conclu avec le SCRS un protocole au sujet des tiers, qui peut limiter l'accès du CSARS aux documents du SCRS contenant de l'information fournie par des tiers (gouvernements et organismes étrangers) si ceux-ci ne consentent pas à sa communication, quoique le SCRS s'engage à faire son possible pour obtenir ce consentement lorsque le CSARS le demande. Voir la note du 25 mai 1988 adressée par le président du CSARS au directeur du SCRS et son annexe de la même date. Au milieu des années 1990, le CSARS s'est plaint publiquement du fait qu'un document qu'il voulait obtenir a plutôt été rendu à l'organisme qui l'avait fourni : CSARS, *Rapport annuel 1995-1996* (Ottawa, Approvisionnements et Services Canada), p. 5 et 6.

institutions, et surveiller les informations ou renseignements qui sont transmis en vertu de ces ententes;

(f) examiner les rapports du directeur du Service lorsque, selon le directeur, un employé d'un service peut avoir agi illégalement;

(g) surveiller les demandes qui sont présentées au Service par le ministre de la Défense nationale ou le ministre des Affaires étrangères en vue de les aider à recueillir au Canada des informations ou des renseignements concernant des États ou des particuliers étrangers;

(h) examiner les règlements; et

(i) réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du Service.

Un autre élément important du mandat du CSARS, aux termes de l'alinéa 38*b*) de la *Loi sur le SCRS*, consiste à effectuer des recherches ou faire effectuer des recherches par le Service ou l'IG pour veiller à ce que les activités du Service soient conduites conformément à la Loi, à ses règlements et aux instructions du ministre, et « qu'elles ne donnent pas lieu à l'exercice par le Service de ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile »[41]. Le CSARS peut charger l'IG d'examiner des affaires particulières ou effectuer lui-même des recherches « s'il juge qu'il serait contre-indiqué de les faire effectuer par le Service ou l'inspecteur général »[42]. En plus des questions visées par les examens réguliers du CSARS, l'article 54 de la *Loi sur le SCRS* prévoit que le CSARS peut, à la demande du ministre ou de sa propre initiative, présenter au ministre un rapport spécial sur toute question qui relève de sa compétence. Depuis 1984, le CSARS a produit environ 37 rapports au titre de l'article 54. Ceux-ci peuvent découler d'enquêtes sur des allégations particulières, comme le rapport au ministre sur le rôle du SCRS à l'égard de Maher Arar, ou ils peuvent être de nature plus systémique, comme les deux rapports de 1998 sur la coopération du SCRS avec la GRC.

---

[41] *Loi sur le SCRS*, *supra* note 13, art. 40.

[42] *Ibidem*, art. 40.

Le CSARS a le mandat de faire enquête sur deux catégories de plaintes en vertu des articles 41 et 42 de la *Loi sur le SCRS*. La première est celle des plaintes formulées à l'égard « des activités du Service »[43]. La deuxième est celle des plaintes concernant le refus d'une habilitation de sécurité à un employé ou un employé potentiel du gouvernement fédéral ou à un fournisseur du gouvernement fédéral[44].

Le CSARS a également le mandat de faire enquête dans les deux types de cas suivants[45] :

(a) les rapports qui lui sont transmis par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en vertu de l'article 10 de la *Loi sur la citoyenneté* au sujet d'une proposition visant à refuser d'octroyer la citoyenneté ou à délivrer un certificat de répudiation parce qu'il y a des motifs raisonnables de croire que la personne en cause se livrera à des activités constituant une menace pour le Canada ou est associée à une activité criminelle visant à favoriser la perpétration d'un acte criminel;

(b) les affaires qui lui sont transmises par la Commission canadienne des droits de la personne en vertu de l'article 45 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, où un ministre informe la Commission que la pratique visée par une plainte en vertu de la Loi est fondée sur des considérations liées à la sécurité du Canada[46].

En vue de la rédaction de ses rapports annuels, le CSARS prépare un plan de recherche. Le CSARS affirme qu'en raison de sa taille modeste par rapport au SCRS, il fonctionne selon le

---

[43] *Ibidem*, al. 41*a*).

[44] *Ibidem*, art. 42.

[45] Avant une modification apportée à la *Loi sur le SCRS* en 2001, le CSARS menait aussi des enquêtes et des audiences à l'égard des arts. 39 et 81 de la *Loi sur l'immigration* – recommandations d'expulsion de personnes présentant une menace envers la sécurité, déclarées coupables d'infractions criminelles graves ou mêlées au crime organisé.

[46] *Loi sur le SCRS*, *supra* note 13, al. 38*c*).

principe de la gestion des risques[47]. En plus de l'examen d'un bureau régional du Service ou de la vérification du bureau d'un agent de liaison-sécurité à l'étranger, le CSARS choisit également des sujets d'enquête approfondie. Le CSARS a indiqué que le choix de ces sujets est influencé notamment par les facteurs suivants :

- la nature du contexte de menace internationale;
- les engagements publics du Comité à donner suite à de précédentes études ou à en entreprendre de nouvelles;
- les questions découlant de plaintes portées devant le CSARS;
- les modifications apportées à la politique ou aux pratiques du gouvernement et ayant une portée profonde sur les opérations du SCRS; et
- les obligations que l'article 38 de la *Loi sur le SCRS* confère au CSARS.[48]

En 2002-2003 par exemple, le CSARS a entrepris un examen d'enquêtes régionales qu'il a décrites comme concernant « l'extrémisme islamique sunnite », et un examen de l'affaire Ahmed Ressam. En 2001-2002, des enquêtes approfondies ont été consacrées notamment au recrutement de sources et à l'extrémisme au pays. Dans ces enquêtes approfondies, le CSARS étudie habituellement tous les documents et dossiers pertinents du Service, tant sous forme électronique que sur papier. Il peut s'agir d'autorisations de ciblage, de mandats et documents à l'appui, de rapports sur les activités, de registres concernant les sources, de notes internes du SCRS et de dossiers sur l'échange de renseignements avec d'autres organismes et ministères, y compris le cas échéant des organismes internationaux. Le CSARS peut aussi mener des entrevues.

En plus de tels sujets, le CSARS fait rapport sur : d'autres activités opérationnelles, les enquêtes sur les plaintes, les mécanismes de responsabilité du SCRS, et les enquêtes en vertu de la *Loi sur*

---

[47]Site internet du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), Études. Mis à jour le 7 janvier 2004 (www.sirc-csars.gc.ca/reviews_f.html).

[48] Rapport annuel 2002-2003 du CSARS (Ottawa, 2003) p. 4. Tous les rapports du CSARS ont été obtenus en ligne à partir de la page Rapports annuels du site internet du CSARS mise à jour le 21 octobre 2004 (www.sirc-csars.gc.ca/reports_f.html).

l'accès à l'information et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ci-dessous figurent des exemples de la façon dont le CSARS exécute son mandat.

(i) Ciblage

Au sein du SCRS, le Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC) est l'instance opérationnelle supérieure chargée d'examiner et d'approuver les demandes présentées par des agents du SCRS en vue d'entamer des enquêtes[49]. Le CARC est présidé par le directeur du SCRS et il regroupe des officiers supérieurs du SCRS ainsi que des représentants du ministère de la Justice et du ministère du Solliciteur général[50]. Le CSARS examine les autorisations accordées par le CARC en matière de ciblage pour vérifier la conformité à la *Loi sur le SCRS*, aux instructions ministérielles et aux politiques opérationnelles pertinentes. Le CSARS se penche chaque année sur les autorisations de ciblage d'une région donnée dans le cadre de la vérification régionale. Il peut aussi examiner les autorisations de ciblage dans le cadre d'examens ou de rapports spéciaux.

Pour chacune des enquêtes qu'il examine, le CSARS étudie des questions telles que les suivantes :

- Le Service avait-il des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une menace à l'égard de la sécurité du Canada en demandant une autorisation de ciblage?
- Le niveau des enquêtes et leur atteinte aux droits de la personne étaient-ils proportionnels à la gravité et à l'imminence de la menace?
- Le SCRS a-t-il recueilli uniquement les informations dont il avait strictement besoin pour informer le gouvernement de l'existence d'une menace?

---

[49] Pour une description du CARC, voir le témoignage donné le 22 juin 2004 par Jack Hooper, Enquête sur les faits, p. 458 à 473.

[50] Rapport annuel 1999-2000 du CSARS, (Ottawa, 2000), p. 13.

- Dans son processus d'enquête, le SCRS a-t-il respecté les droits et les libertés civiles des particuliers et des groupes?

- Les échanges d'information du SCRS avec d'autres organismes.[51]

La façon dont le CSARS examine le ciblage est illustrée par son étude des questions entourant une forme d'enquête dite de ciblage « contextuel ». Ce type de ciblage autorise une enquête dans un cas où le SCRS soupçonne qu'il y a menace envers la sécurité du Canada alors que les individus ou groupes précis associés à la menace n'ont pas été identifiés. L'autorisation permet au SCRS « d'enquêter sur la menace générale et de tenter d'identifier les personnes ou groupes qui prennent part aux activités menaçantes »[52].

Après avoir examiné l'apparition de cette question dans son rapport 1998-1999, le CSARS a déterminé que le ciblage contextuel se situait dans la gamme des options légales du SCRS, en précisant toutefois que les enquêtes à ce titre devaient être suivies de près par la haute direction et en incitant le Service « à tout mettre en oeuvre pour passer le plus rapidement possible de l'enquête contextuelle à l'enquête particulière (fondée sur l'identité de la cible) »[53].

En 2002-2003, le CSARS a souligné des préoccupations concernant la conclusion diligente des enquêtes si les activités de la cible ne représentent plus une menace. Ainsi, dans son rapport 2002-2003, le CSARS a recommandé « que le SCRS veille à se tenir rigoureusement au fait de la politique opérationnelle et des directives de la direction prescrivant de mettre fin rapidement aux enquêtes en l'absence d'activités liées à la menace de la part des cibles »[54].

(ii) Renseignement extérieur

Le renseignement extérieur est la collecte et l'analyse d'informations sur « les moyens, les intentions ou les activités » d'un État étranger. En vertu de l'article 16 de la *Loi sur le SCRS*, le

---

[51] Rapport annuel 2002-2003 du CSARS, *supra* note 48, p. 16.

[52] Rapport annuel 2001-2002 du CSARS, p. 12.

[53] Rapport annuel 1998-1999 du CSARS, p. 35.

[54] Rapport annuel 2002-2003 du CSARS , *supra* note 48, p. 17.

SCRS peut se livrer à des activités de renseignement extérieur sur demande écrite du ministre des Affaires étrangères ou du ministre de la Défense nationale et avec le consentement du solliciteur général. Ces activités peuvent uniquement se dérouler au Canada et elles ne peuvent viser un citoyen canadien, un résident permanent du Canada ou une personne morale canadienne[55]. Dans le cadre de son examen annuel, le CSARS étudie toutes les demandes ministérielles d'opérations au titre de l'article 16. En particulier, il examine les demandes pour vérifier leur conformité à la Loi ainsi qu'à un protocole d'entente gouvernemental voulant que toute demande contienne une interdiction explicite du ciblage de Canadiens, de résidents permanents et de personnes morales canadiennes, et qu'elle indique si l'activité envisagée est susceptible de mettre en cause des Canadiens[56].

Dans le cadre d'un examen en vertu de l'article 16, le CSARS étudie les dossiers de travail selon une méthode de vérification au hasard qui lui permet de repérer d'éventuelles erreurs. Par exemple dans son rapport 1997-1998, le CSARS a fait état de deux erreurs. Dans un cas, le SCRS avait erronément intercepté les communications d'un particulier pendant trois jours, même si aucun renseignement n'a été recueilli ou conservé. Dans le deuxième cas, des communications avec un ressortissant canadien avaient été interceptées. Le CSARS vérifie également si les renseignements extérieurs sont conservés de façon à pouvoir identifier l'information ou les particuliers.

Une des fonctions qu'assure le CSARS consiste à examiner régulièrement les demandes présentées par le SCRS au CST, pour vérifier qu'elles sont pertinentes et conformes à la loi et aux politiques. L'information communiquée de façon routinière par le CST au SCRS est minimisée de façon à respecter l'interdiction de la collecte d'information sur des ressortissants canadiens et des personnes morales canadiennes. Par exemple, l'identité réelle d'un Canadien faisant l'objet d'informations communiquées par le CST au SCRS serait protégée en recourant à l'expression « un entrepreneur canadien ». Toutefois, dans certaines circonstances le SCRS peut demander l'identité s'il croit que l'information est pertinente à une enquête en cours au titre de

---

[55] *Loi sur le SCRS, supra* note 13, art. 16.

[56] Rapport annuel 1997-1998 du CSARS, p. 56.

l'article 12 (menaces envers la sécurité)[57]. Le rapport 2000-2001, par exemple, fait état d'une demande visant un Canadien bien connu qui avait été approché par un ressortissant étranger et d'une autre demande concernant une institution névralgique (syndicat, média, organisation religieuse ou campus universitaire) participant à des campagnes politiques dans un pays étranger. Le SCRS a informé le CSARS que l'information avait été éliminée de ses dossiers après que l'examen du CSARS ait révélé le problème[58].

L'accès à la base de données de renseignements extérieurs (article 16) est limité aux employés du SCRS qui ont reçu une autorisation et un endoctrinement particuliers. La base de données de renseignements extérieurs n'est donc normalement pas accessible aux agents du renseignement participant à des enquêtes au titre de l'article 12. Dans le cadre de sa fonction d'examen, le CSARS examine un échantillon aléatoire de correspondance liée à l'endoctrinement des agents du renseignement et à leurs demandes d'accès à la base de données, pour vérifier que le tout est conforme à cette politique.

(iii) Ententes avec des entités étrangères

Le CSARS examine divers aspects des ententes avec des entités étrangères. Il étudie les ententes écrites avec des services étrangers du renseignement et la portée de la coopération avec de tels services. Dans le cas de nouvelles ententes ou d'élargissement d'ententes existantes, le CSARS veille à déterminer si la *Loi sur le SCRS*, les instructions ministérielles et les conditions accompagnant l'approbation du solliciteur général ont été respectées. Le CSARS examine également l'information concernant le dossier du pays en cause en ce qui concerne le respect des droits de la personne, y compris les renseignements publiés par des organismes réputés de défense des droits de la personne. Le CSARS signale les cas où le SCRS doit être vigilant pour s'assurer qu'aucun renseignement reçu d'un organisme n'a été obtenu par suite d'atteintes aux droits de la personne et qu'aucun renseignement communiqué à une agence étrangère n'entraîne de tels abus. Le CSARS examine également le contenu de l'information communiquée en vertu de toute entente avec une entité étrangère dans le cadre de ses examens réguliers des bureaux

---

[57] Rapport annuel 2000-2001 du CSARS, p. 29.

[58] *Ibidem*, p. 29.

d'agents de liaison-sécurité (BALS) à l'étranger[59]. Dans un tel examen, il se concentre sur un seul BALS. Il examine aussi, dans le contexte des activités du BALS, les relations du Service avec les organismes étrangers de sécurité et de renseignement, la gestion des contrôles appliqués à la diffusion des renseignements du SCRS, le profil du BALS et les évaluations de l'organisme étranger préparés par l'agent de liaison-sécurité, la nature de l'information recueillie et divulguée ainsi que les faits nouveaux concernant les organismes étrangers de la région de ce bureau[60].

Le CSARS examine aussi l'échange d'information. Dans son rapport 1997-1998, par exemple, il signale que le SCRS a traité une demande provenant d'un organisme canadien d'application de la loi pour que divers services du renseignement alliés effectuent des vérifications de dossiers à l'égard de plus de 100 personnes soupçonnées d'être mêlées à des activités criminelles transnationales. Le CSARS a constaté que les motifs de certaines de ces demandes étaient douteux, notant par exemple qu'une des personnes en cause aurait été « surprise à faire du vol à l'étalage »[61].

Dans le cadre de son travail, le CSARS peut repérer des situations à l'égard desquelles les politiques sont muettes ou inadéquates. Il formule alors des recommandations. En 1997-1998, par exemple, le CSARS a recommandé que le SCRS élabore une politique sur les demandes d'aide à des organismes étrangers dans le cadre d'enquêtes sur des résidents du Canada voyageant à l'étranger[62].

(iv) Mandats

Le CSARS examine chaque année divers aspects du recours par le SCRS aux mandats de la Cour fédérale et réunit des statistiques à ce sujet. Dans son rapport annuel 2001-2002, le CSARS note ceci :

---

[59] Rapport annuel 2002-2003 du CSARS, *supra* note 48, p. 23; voir aussi le rapport annuel 1997-1998 du CSARS, *supra* note 56, p. 26.

[60] Rapport annuel 2001-2002 du CSARS, *supra* note 52, p. 17.

[61] Rapport annuel 1997-1998 du CSARS, *supra* note 56, p. 24.

[62] *Ibidem*, p. 23.

> [...] les mandats sont l'un des instruments les plus puissants qui soient mis à la portée des ministères et organismes du gouvernement du Canada. Pour cette seule raison, leur utilisation doit être surveillée sans relâche, ce qui est une tâche que le Comité prend très au sérieux. De plus, en examinant l'usage que le Service fait des mandats, le CSARS peut saisir toute l'ampleur des activités d'enquête de celui-ci et il en tire un bon indicateur de la manière dont le SCRS conçoit ses priorités[63].

Le CSARS étudie nombreux aspects des mandats, y compris leur obtention, leur exécution, les jugements et la réglementation applicables, ainsi que les statistiques sur les mandats.

En ce qui concerne l'obtention des mandats, le CSARS examine tous les documents relatifs à la préparation de la demande, y compris les affidavits et les documents à l'appui, les dossiers de travail s'y rapportant, les demandes de ciblage présentées à l'autorité compétente et les procès-verbaux du Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC). En étudiant cette documentation, le CSARS tente de déterminer :

- si les allégations contenues dans les affidavits sont exactes quant aux faits et suffisamment corroborées dans la documentation;
- si toute l'information pertinente est incluse dans les affidavits;
- si les affidavits sont complets et nuancés et si les faits et circonstances entourant les affaires sont exposés de manière complète, juste et objective[64].

Dans son rapport 1998-1999, par exemple, le CSARS examine trois demandes émanant d'une région donnée et concernant deux groupes d'intérêt pour l'antiterrorisme. Il affirme que « nous y avons trouvé divers énoncés qui ne traduisaient fidèlement ni les renseignements opérationnels ni ceux de sources ouvertes que le SCRS avait en mains »[65].

---

[63] Rapport annuel 2001-2002 du CSARS, *supra* note 52, p. 50 à 51.

[64] *Ibidem*, p. 22.

[65] Rapport 1998-1999 du CSARS, *supra* note 53, p. 40.

En ce qui concerne l'exécution des mandats, le CSARS examine les mandats en vigueur dans une région donnée pour vérifier si les pouvoirs conférés par la voie de mandats ont été utilisés adéquatement, pour évaluer l'utilisation des pouvoirs accordés dans les mandats et pour déterminer si le SCRS a respecté toutes les dispositions et conditions des mandats. Le CSARS détermine également si, dans l'exécution des mandats, le Service a respecté le critère du « strictement nécessaire » prévu à l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, tant pour ce qui est de recueillir des renseignements que de les conserver.

(v) Plaintes

Comme on l'a vu plus haut, le CSARS fait aussi enquête sur les plaintes relevant de quatre catégories :

- les plaintes « contre des activités du Service » aux termes de la *Loi sur le SCRS*;
- les plaintes sur le refus d'habilitations de sécurité à des employés ou fournisseurs du gouvernement;
- les affaires renvoyées par la Commission canadienne des droits de la personne, où le plaignant invoque des questions liées à la sécurité du Canada;
- les rapports du ministre à l'égard de la *Loi sur la citoyenneté*.

Parmi les plaintes qu'étudie le CSARS au sujet « des activités du Service » aux termes de l'article 41, on trouve celles concernant les allégations suivantes :

- délais déraisonnables dans une enquête de contrôle sécuritaire;
- communication par le SCRS d'information négative et inexacte à des autorités étrangères;
- négligence de la part du SCRS de faire enquête sur des menaces envers la sécurité du Canada; et

- enquête injustifiée sur des activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

Depuis sa création, le CSARS a reçu 943 plaintes (sans compter celles traitant de l'application de la *Loi sur les langues officielles* dans le milieu de travail)[66]. Le CSARS ne se reconnaît pas compétent pour faire enquête sur toutes les plaintes reçues. Il procède d'abord à un examen préliminaire pour déterminer s'il a compétence. Certaines plaintes peuvent ne pas relever du mandat du CSARS. D'autres peuvent être réglées sans enquête. Le CSARS peut ne pas accepter d'examiner une plainte au titre de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* s'il juge que la plainte est triviale, frivole, vexatoire ou présentée de mauvaise foi, ou si la plainte fait l'objet d'un grief en vertu de la *Loi sur le SCRS* ou de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*[67]. Le CSARS a produit 118 rapports écrits par suite d'enquêtes sur des plaintes menées par étude du dossier ou au moyen d'une audience[68].

Lorsqu'une plainte fait l'objet d'une audience, des modalités précises sont prévues dans la *Loi sur le SCRS* et les Règles de procédure du CSARS[69] en vue de concilier les intérêts de la personne en cause en matière d'équité procédurale et les préoccupations du gouvernement à l'égard de la sécurité nationale.

Après avoir déterminé qu'il a compétence pour faire enquête sur une plainte en vertu de l'article 42 (refus d'une habilitation de sécurité), le CSARS doit envoyer au plaignant un résumé des informations dont il dispose « afin de permettre au plaignant d'être informé de la façon la plus complète possible des circonstances qui ont donné lieu au refus »[70]. Lorsque la Commission

---

[66] De 1985 à 1987, le CSARS a reçu 2 256 plaintes à l'égard de l'application de la *Loi sur les langues officielles* en milieu de travail, ce qui a porté le total des plaintes à 3 199 (renseignements communiqués par le CSARS le 15 octobre 2004).

[67] *Loi sur le SCRS, supra* note 13, art. 41.

[68] Renseignements communiqués par le CSARS le 8 octobre 2004.

[69] *Règles de procédure du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité à l'égard des fonctions exercées en vertu de l'alinéa 38(c) de la* Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité, juin 1985, par. 46(2).

[70] *Loi sur le SCRS, supra* note 13, art. 46.

canadienne des droits de la personne lui renvoie une plainte, le CSARS doit aussi envoyer au plaignant un résumé de l'information dont il dispose quant aux circonstances donnant lieu au renvoi[71].

Les enquêtes sur les plaintes se font à huis clos. Le CSARS a le pouvoir de contraindre des témoins à comparaître devant lui ou à produire des documents, et de faire prêter serment[72]. Le plaignant, le SCRS et les ministères impliqués ont tous le droit de présenter au CSARS des observations et des éléments de preuve, ainsi que d'être représentés par avocat. La *Loi sur le SCRS* prévoit toutefois que « nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations [...] ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet »[73].

Les Règles de procédure du CSARS applicables à toutes ses enquêtes prévoient un pouvoir discrétionnaire de divulguer la preuve et les représentations aux parties, sous réserve de l'article 37 de la Loi. Les Règles de procédure du CSARS prévoient que le membre faisant enquête a le pouvoir discrétionnaire de divulguer les représentations des parties l'une à l'autre « en balancant à la fois les exigences de prévenir les menaces à la sécurité du Canada et le droit de la personne concernée de recevoir un traitement équitable »[74].

Les Règles de procédure du CSARS prévoient un pouvoir discrétionnaire semblable lorsqu'il s'agit de déterminer si une partie peut contre-interroger un témoin convoqué par d'autres parties, et d'exclure les parties au moment de la présentation d'éléments de preuve[75]. Dans le cas d'une audience *ex parte* (où des parties sont exclues), l'avocat du CSARS contre-interroge les témoins. Comme l'a souligné un observateur :

---

[71] *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, par. 46(5).

[72] *Loi sur le SCRS*, *supra* note 13, art. 50.

[73] *Ibidem*, par. 48(2).

[74] Règles de procédure du CSARS, *supra* note 69, par. 46(2).

[75] *Ibidem*, pars. 48(2) et (3).

[TRADUCTION]

> Comme le conseiller juridique du Comité a l'habilitation de sécurité voulue et la possibilité d'examiner des documents non accessibles à l'avocat du plaignant, il ou elle peut aussi examiner des questions et des détails que ce dernier ne peut connaître[76].

Lorsqu'une partie est exclue d'une audience pour des raisons de sécurité nationale, elle peut, à la discrétion du président de l'audience, sous réserve de l'article 37 de la Loi[77] et après consultation du directeur du SCRS, recevoir la substance de la preuve ou des représentations faites.

La Cour suprême du Canada a examiné les Règles de procédure du CSARS. Elle a jugé qu'elles reconnaissent et concilient équitablement les intérêts concurrents de la personne visée à l'équité procédurale et ceux de l'État à la conduite efficace des enquêtes relevant de la sécurité nationale ou du renseignement criminel et à la protection des sources policières[78]. Une personne devrait recevoir suffisamment d'information pour connaître la teneur des allégations à son endroit et pouvoir y réagir. Les détails tels que les techniques d'enquête en matière de renseignement criminel et les sources policières n'ont pas à être divulguées dans ce cas.

La Commission McDonald avait recommandé la création d'une Commission d'appel de la sécurité en tant qu'organisme distinct présidé par un juge de la Cour fédérale, qui instruirait les appels concernant l'immigration, la citoyenneté et les habilitations de sécurité[79]. La Commission McDonald avait de toute évidence envisagé que la fonction de tenue d'audiences serait séparée des autres fonctions d'examen, affirmant ceci :

---

[76] Murray Rankin, « The Security Intelligence Review Committee: Reconciling National Security with Procedural Fairness », 3 C.J.A.L.P. 173, p. 182 à 185.

[77] *Loi sur le SCRS*, *supra* note 13, pars. 48(4) et (5).

[78] *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Chiarelli*, [1992] 1 R.C.S. 711. Cette affaire concernait l'examen de la déportation d'un résident permanent sur la foi de liens présumés avec le crime organisé. Bien qu'il n'était pas question d'information relevant de la sécurité nationale, le raisonnement de la Cour est également applicable.

[79] Voir le Rapport de la Commission McDonald , vol. 1, p. 439 à 445 et vol. 2, p. 847 à 854.

> La Commission d'appel de la sécurité est un organisme quasi-judiciaire dont le rôle consisterait à entendre les causes des personnes désireuses de contester les décisions rendues en matière de contrôle sécuritaire. Vu le caractère antagonique des procédures et la nécessité que la Commission fonctionne autant que possible comme une cour, il devrait être distinct, selon nous, du Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement, lequel aura le mandat très large d'examiner tous les aspects de la politique et des opérations relatives à la sécurité et aux renseignements et de conseiller le gouvernement à ce sujet.[80]

Toutefois, dans la *Loi sur le SCRS* les deux fonctions – examen et audiences – sont combinées sous le chef d'un même organisme. Il en découle certains avantages du point de vue de la responsabilité, permettant au CSARS de mieux comprendre les opérations du SCRS que ce ne serait le cas s'il était limité à la seule fonction d'examen. À la lumière d'entrevues réalisées au milieu des années 1990 auprès du personnel du SCRS et du CSARS, un auteur a noté ce qui suit :

> [TRADUCTION]
>
> Au cours d'entrevues, des employés du SCRS ont décrit l'effet de ce lien sur le traitement des plaintes comme étant « schizophrénique ». La critique formulée était que l'instruction des plaintes avait tendance à devenir une instruction d'examen, le CSARS se penchant sur des sujets relevant des politiques et de la surveillance générale qui débordaient l'affaire du plaignant. En revanche, le CSARS insistait sur l'utilité du lien entre les deux fonctions : comme les membres du CSARS sont à temps partiel, l'instruction des plaintes est considéré comme un moyen essentiel de leur permettre (plutôt que le personnel à temps plein) de mieux comprendre le fonctionnement du SCRS. L'avocat du CSARS a confirmé qu'à l'occasion, des examens ont été entrepris par suite de l'instruction de plaintes. Le contraire s'est aussi produit quelques fois : par exemple, lorsqu'un rapport du CSARS critiquant les entrevues menées par le SCRS avec des Palestiniens durant la

---

[80] Rapport de la Commission McDonald, vol. 2, p. 931.

Guerre du Golfe a été publié une des personnes interviewées a déposé une plainte contre les agissements du SCRS.[81]

3. Rapports du CSARS

Le CSARS doit présenter un rapport annuel au ministre, qui le dépose au Parlement[82]. Les rapports au Parlement sont expurgés afin de protéger la sécurité nationale et la vie privée des intéressés, et ils sont accessibles sous cette forme dans le site internet du CSARS[83]. Le CSARS produit des rapports à l'égard de ses fonctions tant d'examen que d'enquête sur les plaintes. Il n'est habilité qu'à formuler des constatations et des recommandations, et non à rendre des décisions exécutoires. La Cour suprême a statué que ces recommandations ne lient pas le gouvernement[84].

Le CSARS peut, soit à la demande du ministre ou de sa propre initiative, « présenter (au ministre) un rapport spécial sur toute question qui relève de sa compétence »[85]. En vertu de cette dernière catégorie, l'article 54, le CSARS a produit environ 37 rapports spéciaux dont certains concernaient des questions qui sont devenues notoires, comme la tragédie d'Air India, l'affaire du Heritage Front et le rôle du SCRS à l'égard de Maher Arar.

4. CSARS et SCRS : Deux décennies d'évolution dans le processus d'examen

Deux décennies se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le SCRS*. Durant cette période, les moyens de responsabilité prévus ont été éprouvés, et les relations entre le CSARS et le SCRS ont évolué au fil de l'expérience. Le contexte dans lequel fonctionnent le Service et son organisme d'examen a radicalement changé, ce qui a entraîné d'importantes conséquences pour

---

[81] Ian Leigh, « Secret Proceedings in Canada » (1996), 34 Osgoode Hall LJ, 113, p. 160.

[82] *Loi sur le SCRS*, *supra* note 13, art. 53.

[83] Voir www.sirc-csars.gc.ca.

[84] *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385.

[85] *Loi sur le SCRS*, *supra* note 13, art. 54.

la place dans le système politique canadien de la responsabilité à l'égard du renseignement de sécurité et de la sécurité nationale.

(i) 1984 à 1989-1990

La première demi-décennie de la *Loi sur le SCRS* s'est inscrite dans le contexte de la Guerre froide, sous l'hypothèse persistante que la principale menace envers la sécurité du Canada provenait du bloc soviétique et du communisme. Le contre-espionnage était une des principales priorités du SCRS. La contre-subversion – qui était une priorité pendant le début de la Guerre froide – était de plus en plus remise en cause. Le CSARS a contribué à cette évolution en analysant sévèrement les opérations du Service, jusqu'à ce que la Direction de l'antisubversion du SCRS soit démantelée en 1987 sur ordre ministériel[86]. Le contre-terrorisme est aussi devenu une préoccupation de premier plan, surtout après l'attentat à la bombe de 1985 contre Air India, qui a coûté la vie à 329 personnes dont la plupart étaient des Canadiens. Le fait de ne pas avoir pu prévenir cette attaque, les lacunes de l'enquête (les poursuites criminelles n'ont débuté qu'en 2003) et l'évident manque de coopération entre le SCRS et la GRC sont autant de facteurs qui ont entraîné des exigences plus pressantes en matière de responsabilité[87].

(ii) 1990 à 2001

La décennie de l'après-Guerre froide en sera une d'évolution et de transition pour le SCRS et pour le renseignement de sécurité en général. Avec l'effondrement du bloc communiste et la fin de l'Union soviétique, l'ancien paradigme disparaît, mais aucun successeur ne semble s'imposer. Les mesures d'économie gouvernementales s'étendent jusqu'à la sécurité et le renseignement, comme à d'autres fonctions, et le SCRS voit son budget diminué en même temps qu'il doit redéfinir son rôle dans un contexte de menaces changeantes. En 1994, le CSARS est appelé à

---

[86] CSARS, *Rapport annuel 1986-1987* (Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987), p. 37 à 45. L'impulsion pour la fermeture de la Direction est aussi venue d'un groupe de travail dirigé par un haut fonctionnaire, Gordon Osbaldeston; voir « *Des ressources humaines et un processus en transition* », rapport du Groupe consultatif indépendant au Solliciteur général sur le SCRS (octobre 1987). De façon générale, voir Peter Gill, « Symbolic or real? The impact of the Canadian Security Intelligence Review Committee, 1984-1980 », *Intelligence and National Security* 4:3 (juillet 1989), p. 550 à 575.

[87] Pour une critique journalistique des relations entre le CSARS et le SCRS à cette époque, voir Richard Cléroux, *Official Secrets: the Story Behind the Canadian Security Intelligence Service* (Scarborough, McGraw-Hill, 1990).

rendre compte publiquement d'un scandale qui touche le SCRS : l'affaire du Heritage Front. Les médias identifient une source humaine du SCRS œuvrant au sein d'une organisation d'extrême droite et une série de questions troublantes découlent de cette révélation. Le solliciteur général chargera le CSARS de procéder à une enquête spéciale au titre de l'article 54, laquelle sera rendue publique (sauf quelques omissions pour des motifs de sécurité)[88]. Ce sera là une importante illustration de responsabilité et de transparence, qui sera dans l'ensemble couronnée de succès. En 1996, deux faits nouveaux élargissent les mécanismes de responsabilité : un commissaire est nommé en tant qu'examinateur externe du Centre de la sécurité des télécommunications (CST); et le vérificateur général entreprend la première d'une série de vérifications dans le milieu du renseignement. Ces deux éléments sont examinés longuement ci-après.

(iii) 2001 jusqu'au présent

La troisième phase débute avec les attentats terroristes du 11 septembre 2001 à New York et Washington et la déclaration globale de « guerre au terrorisme » avec laquelle le Canada se déclare solidaire. Le Parlement approuve de nouveaux pouvoirs de lutte au terrorisme; de nouvelles ressources sont investies; le SCRS rehausse sa capacité de collecte de renseignements à l'étranger; d'autres organismes, dont la GRC et le CST, deviennent plus engagés dans la lutte au terrorisme; de nouveaux acteurs se joignent au milieu du renseignement; un nouveau superministère, Sécurité publique et Protection civile Canada, est créé pour diriger les fonctions de la sécurité et du renseignement du gouvernement; et une politique de sécurité nationale est publiée. Depuis le 11 septembre 2001, aucun changement n'a été apporté aux mécanismes de responsabilité et d'examen auxquels le SCRS est assujetti.

Au plan institutionnel, le CSARS a évolué avec les années. Initialement, il adopte un comportement relativement agressif pour s'établir par rapport au SCRS et définir son rôle (sous la direction de son premier président l'hon. Ronald Atkey, de 1984 à 1989). S'ensuit une période de contraction et de changements au début des années 1990, puis une période de reconsolidation sous la présidence de l'hon. Paule Gauthier, en poste depuis 1996. La perception publique de

---

[88] CSARS, *L'affaire du Heritage Front. Rapport présenté au Solliciteur général du Canada* (9 décembre 1994).

l'efficacité du CSARS peut être affectée par l'obligation de secret complet, ou du moins partiel, qui marque la plupart de ses activités d'examen. Ses rapports annuels publics ne sont qu'en partie informatifs et ils attirent rarement l'attention des médias ou du public. D'occasionnels rapports spéciaux au titre de l'article 54 peuvent toucher des sujets préoccupant le public, mais ils sont habituellement classifiés, complètement ou en grande partie, n'offrant que des aperçus occasionnels par suite de demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Certains observateurs ont soutenu que le principal impact du CSARS se situe dans les modalités internes et la « culture » du SCRS, par suite d'une internalisation de certaines des normes de responsabilité mises de l'avant par le CSARS et dans l'aptitude du SCRS à éviter les écueils et, en général, les problèmes, en partie grâce à l'examen externe de ses opérations[89].

Une des questions qui se pose au sujet du cadre législatif de responsabilité prévu par la *Loi sur le SCRS* est de savoir s'il y aurait des avantages à prévoir un organisme d'examen externe investi de responsabilités pour l'ensemble du milieu canadien du renseignement. La *Loi sur le SCRS* prévoit une responsabilité sur base institutionnelle plutôt que fonctionnelle. Un certain nombre de conséquences en découlent. Le SCRS est soumis à un ensemble de mécanismes d'examen relativement élaboré et rigoureux ancré dans le mandat que lui confère la loi et dans ses opérations quotidiennes. D'autres organismes, comme la GRC et le CST, sont assujettis à des exigences différentes en matière de responsabilité externe. Il en résulte un système d'examen fragmenté. Ce fait peut être d'un intérêt particulier compte tenu de l'intégration croissante des organismes participant aux activités relatives à la sécurité nationale.

Lorsque le CSARS a été créé en 1984, il était considéré comme un modèle novateur pour les autres pays. Aujourd'hui, certains pays ont établi dans leur législation des mandats et des moyens de contrôle semblables pour leur milieu du renseignement. Au Royaume-Uni, par exemple, deux

---

[89] Voir, par exemple, Peter Gill, « Symbolic or real? », op. cit.. Laurence Lustgarten et Ian Leigh, *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy* (Oxford, Oxford University Press, 1994), p. 461, écrivent que le CSARS [Traduction] « a poussé le SCRS à changer à titre préemptif : le SCRS a fait des choses qu'il n'aurait probablement pas faites, quelquefois de façon plus radicale que le CSARS lui-même l'aurait suggéré. La simple existence de l'organisme d'examen a poussé le Service à intégrer dans son processus décisionnel le genre de considérations que le CSARS a pour vocation d'exprimer publiquement. » Au sujet du concept de culture organisationnelle des organismes de renseignement, voir Stuart Farson, « Old wine, new bottles and fancy labels: the rediscovery of organizational culture in the control of intelligence », dans Greg Barak, éd., *Crimes by the Capitalist State: an Introduction to State Criminality* (New York, State University of New York Press, 1991), p. 185 à 217.

organismes de renseignement sont régis par la *Intelligence Services Act* de 1994[90]; un troisième est régi par la *Security Services Act 1989*. Le *2000 Regulation of Investigatory Powers Act* fixe des limites à l'utilisation par ces organismes de renseignement (et autres) de certaines méthodes de collecte de renseignements. Le système britannique d'examen et de responsabilité est examiné en plus amples détails dans le document de référence intitulé « Modèles internationaux d'examen et de surveillance des forces de police et des agences de renseignement de sécurité ».

E. Le commissaire du CST

1. Introduction

Le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) est l'organisme cryptologique du Canada. Il est limité au renseignement provenant de sources techniques plutôt que de sources humaines. Le CST intercepte, déchiffre au besoin, conserve et analyse les communications étrangères. Son mandat est défini comme suit dans la partie V.1 de la *Loi sur la défense nationale*[91] :

> *a*) acquérir et utiliser l'information provenant de l'infrastructure mondiale d'information dans le but de fournir des renseignements étrangers, en conformité avec les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement;
>
> *b*) fournir des avis, des conseils et des services pour aider à protéger les renseignements électroniques et les infrastructures d'information importantes pour le gouvernement du Canada;
>
> *c*) fournir une assistance technique et opérationnelle aux organismes fédéraux chargés de l'application de la loi et de la sécurité, dans l'exercice des fonctions que la loi leur confère.

---

[90] Il s'agit du Secret Intelligence Service ou MI6 (chargé du renseignement à l'étranger) et du Government Communications Headquarters (l'équivalent du CST).

[91] *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5. art. 273.64.

Les origines du CST remontent à 1941, dans le cadre de l'effort allié au cours de la Deuxième Guerre mondiale. Il est alors connu sous le nom de Sous-section de l'examen et il relève du Conseil national de recherches. En 1946, il est rebaptisé Direction des communications du Conseil national de recherches (DCCNR) et il se voit confier la responsabilité du renseignement sur les transmissions (SIGINT) et de la sécurité des télécommunications (COMSEC) (aujourd'hui sécurité des technologies de l'information ou STI). En 1975, la DCCNR devient le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) et un décret en conseil le transfère au ministère de la Défense nationale[92]. Cependant, ce n'est que le 22 septembre 1983 que l'existence et les fonctions du CST sont officiellement reconnues au nom du gouvernement fédéral par l'hon. Jean-Luc Pépin, alors ministre d'État (Relations extérieures), devant le Comité spécial du Sénat sur le Service canadien du renseignement de sécurité[93]. Cette reconnaissance (connu en anglais sous le nom de « Avowal ») survient durant le débat sur le projet de loi qui deviendra la *Loi sur le SCRS*.

Dès 1990, le comité parlementaire chargé de l'examen quinquennal de la *Loi sur le SCRS* recommande que le Parlement prévoie pour le CST un fondement juridique ainsi qu'un mécanisme d'examen; ce souhait est réitéré par le commissaire à la protection de la vie privée en 1996 et par le vérificateur général en 1998. Dans les années 1990, les critiques de plus en plus vives de l'opacité des opérations du CST et des articles non vérifiés des médias alléguant des écarts de conduite convainquent le gouvernement de nommer par décret un commissaire du CST pour examiner les activités du CST et faire rapport chaque année au ministre de la Défense nationale sur leur légalité[94]. Le gouvernement choisit de ne pas élargir le mandat du CSARS pour englober le CST, comme l'avait préconisé le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'examen de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*. Il ne prévoit pas non plus un mandat dicté par la loi, une omission régulièrement soulignée par le commissaire du CST

---

[92] C.P. 1975-95, *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 109, n° 3, p. 233.

[93] Délibérations du Comité spécial du Sénat sur le service canadien du renseignement de sécurité, Hansard, le 22 septembre 1983, p.18 et 19, 27, et 31 à 33.

[94] « Mécanisme externe d'examen pour le Centre de la sécurité des télécommunications », communiqué du gouvernement du Canada, 19 juin 1996.

lui-même dans ses rapports annuels[95]. En 1999, le mandat du commissaire est élargi par l'ajout d'un volet d'enquêtes sur les plaintes. Les mandats du CST et du commissaire du CST sont inscrits dans une loi en 2001. La présente section décrit le cheminement qui a mené à la création de la fonction de commissaire, le fondement actuel de son autorité et son mandat.

2. Historique des propositions concernant l'examen du CST

En 1993, l'analyste Philip Rosen appelle le CST « l'organisme de renseignement le plus secret du Canada »[96]. À l'époque, contrairement au SCRS ou à la GRC, le CST n'a aucun mandat législatif. Bien qu'un décret en conseil transfère le contrôle et la supervision du CST au ministère de la Défense nationale en 1975[97], les détails de son mandat, de son budget et de ses activités demeurent essentiellement confidentiels[98]. Par conséquent, les mécanismes de contrôle qui peuvent exister ne prévoient aucun examen public.

Avec le temps, le gouvernement reçoit et étudie diverses recommandations concernant l'examen du CST. En 1981, la Commission McDonald recommande qu'un Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement soit créé et qu'il soit habilité à examiner toutes les organisations non policières du gouvernement fédéral qui recueillent des renseignements par des moyens clandestins[99]. Il n'est pas expressément précisé que le CST est visé. En 1990, le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'examen de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* recommande que le CST soit établi par une loi et assujetti à un examen par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité[100]. Le gouvernement réagit en

---

[95] Voir, par exemple, Commissaire du CST, *Rapport annuel 2001-2002* (Ottawa, 2002), p. 3 et 4.

[96] Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement, « Le Centre de la sécurité des télécommunications – L'organisme de renseignement le plus secret du Canada », par Philip Rosen, *Étude générale*, BP-343F (septembre 1993).

[97] C.P. 1975-95, *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 109, n° 3, p. 233.

[98] Jeffrey T. Richelson and Desmond Ball, *The Ties that Bind – Intelligence Co-operation between the UKUSA Countries*, 2nd edition (Boston: Unwin Hyman, 1990) 89, cité dans Rosen, *supra* note 96, p. 4.

[99] Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada. *Deuxième rapport - La liberté et la sécurité devant la Loi*, vol. 2. (Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981), p. 933.

[100] Canada, *Rapport du Comité spécial sur l'examen de la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité : Une période de transition mais non de crise* (Ottawa, Comité

résumant comme suit le 'vaste système de responsabilité' existant pour le CST : le ministre de la Défense nationale est responsable du CST face au Parlement et il approuve ses grandes dépenses d'immobilisation, ses plans à long terme et ses grandes initiatives; le chef du CST relève du sous-ministre de la Défense nationale à l'égard des questions financières et administratives et du sous-greffier (sécurité et renseignement, et conseiller juridique) du Bureau du Conseil privé pour les affaires relevant des politiques et des opérations; les avocats du ministère de la Justice conseillent le CST; le CST consulte les hauts fonctionnaires des ministères pertinents; le CST est assujetti aux mécanismes d'examen internes du ministère de la Défense nationale; et le CST soumet son plan stratégique et tous les nouveaux énoncés de politique à l'examen du Comité interministériel de la sécurité et des renseignements[101]. Le gouvernement reconnaît que le système peut toujours être amélioré et qu'en temps et lieu, une décision sera prise sur la « démarche à suivre »[102]. Le CST est soumis aux examens de diverses instances externes, comme la Commission canadienne des droits de la personne, le commissaire à la protection de la vie privée, le commissaire aux langues officielles et le vérificateur général du Canada. Cependant, comme le signale le vérificateur général en 1996, cette surveillance est « par la force des choses, intermittente et d'une portée limitée » en raison des mandats précis des organismes d'examen et des contraintes découlant du secret qui s'impose au sujet de nombreuses activités du CST[103].

3. Création du poste de commissaire du CST

En juin 1996, la fonction de commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications est créée. En même temps, on nomme le premier titulaire, l'hon. Claude Bisson, ancien juge en chef du Québec. Le commissaire est nommé par un décret en conseil en vertu de la partie II de la *Loi*

---

spécial de la Chambre des communes sur l'examen de la *Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité* et de la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, 1990).

[101] Solliciteur général du Canada, *Maintenir le cap : la sécurité nationale dans les années 90* (Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1991), p. 57.

[102] *Ibidem*, p. 57.

[103] Vérificateur général du Canada, « La communauté canadienne du renseignement : Le contrôle et la responsabilisation », *1996 – Rapport du vérificateur général du Canada* (Ottawa, vérificateur général du Canada, 1996), par. 27.53.

sur les enquêtes[104]. Il reçoit un mandat de trois ans, qui sera par la suite renouvelé[105], « pour faire enquête sur les activités du [CST] en vue de déterminer si ces activités sont conformes à la loi »[106]. Le commissaire peut donc examiner les activités du CST pour vérifier leur conformité au *Code criminel*, à la *Charte canadienne des droits et libertés*, à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou à toute autre loi pertinente. Il en va toujours ainsi aujourd'hui. Comme les décrets en conseil identifient nommément le commissaire, les qualifications requises pour la nomination ne sont pas précisées. Le commissaire reçoit instruction de présenter chaque année au ministre de la Défense nationale un rapport concernant ses activités et ses observations non classifiées, qui sera déposé au Parlement; de plus, il est habilité à présenter des rapports classifiés au ministre « aux moments où [il] le juge indiqué »[107]. Le commissaire reçoit aussi instruction d'informer le ministre et le procureur général de toute activité du CST dont il estime qu'elle ne respecte pas la loi. À partir de 1999, le mandat est modifié de façon à autoriser le commissaire à informer tout plaignant des résultats de son enquête, sans divulguer d'information classifiée[108]. Auparavant, un plaignant ne pouvait recevoir au sujet du règlement de sa plainte que l'information contenue dans le rapport annuel déposé au Parlement.

De 1996 à 2001, le commissaire entreprend des activités d'examen comme l'y autorisent les décrets en conseil concernant sa nomination. En pratique, les rapports annuels du commissaire énoncent en termes généraux si des plaintes ont été reçues et s'il en est qui ont été jugées fondées, ainsi que les résultats des examens entrepris dans divers domaines des activités du CST, comme l'échange d'information avec d'autres pays ou les contrôles internes à l'égard des activités. Le rapport annuel comprend aussi quelquefois une liste cumulative des rapports classifiés présentés au ministre – où toute information classifiée est éliminée des titres.

---

[104] C.P. 1996-899.

[105] C.P. 1999-1048.

[106] C.P. 1996-899.

[107] C.P. 1996-899.

[108] C.P. 1999-1048.

Après la création du poste de commissaire, le commissaire et les observateurs continuent de recommander un cadre législatif pour l'autorité du CST et le mandat du commissaire. En 1996, des examens du commissaire à la protection de la vie privée et du vérificateur général recommandent l'adoption d'un cadre législatif pour le CST[109]. Le vérificateur général fait remarquer que le nouveau mandat du commissaire vise uniquement la conformité à la loi et représente « une mesure importante pour améliorer l'obligation du CST de rendre des comptes publiquement », et que « le travail du commissaire devrait accroître la portée d'un examen et d'un débat éclairés du Parlement »[110]. En 1999, le Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement recommande que le CST ait sa propre loi du Parlement prévoyant un organisme d'examen permanent et distinct[111]. Le commissaire exprime aussi dans ses rapports annuels l'opinion qu'une loi habilitante serait bénéfique. Par exemple, dans son rapport annuel 1999-2000, il décrit les mesures législatives proposées comme étant « opportunes », mais indique aussi que le mécanisme actuellement en place est « tout à fait efficace » et qu'il n'y a « aucune urgence à le modifier hors du contexte plus large de l'adoption éventuelle d'une loi visant cet organisme »[112].

4. Mandat actuel du commissaire du CST

Les événements du 11 septembre 2001 engendrent un nouveau sentiment d'urgence quant à la protection tant de la sécurité que des libertés. Parmi les nombreuses modifications législatives contenues dans la *Loi antiterroriste*, adoptée en décembre 2001, figurent enfin des dispositions établissant le rôle du CST et du commissaire du CST. Les pouvoirs du commissaire sont maintenant issus de deux lois. Le paragraphe 273.63(1) de la *Loi sur la défense nationale* précise

---

[109] Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, *Rapport annuel 1995-1996* (Ottawa, commissaire à la protection de la vie privée du Canada, 1996); Vérificateur général du Canada, « La communauté canadienne du renseignement : Le contrôle et la responsabilisation », *1996 – Rapport du vérificateur général du Canada* (Ottawa, vérificateur général du Canada, 1996) par. 27.50.

[110] *1996 – Rapport du vérificateur général du Canada* (Ottawa, vérificateur général du Canada, 1996), *supra* note 103, par. 27.65.

[111] Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, *Rapport annuel 2001-2002* (Ottawa, commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, 2002), p. 4.

[112] Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, *Rapport annuel 1999-2000* (Ottawa, commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, 2000), p. 13.

que le gouverneur en conseil peut nommer, à titre inamovible pour une période maximale de cinq ans, un juge à la retraite ou surnuméraire d'une juridiction supérieure qu'il charge de remplir les fonctions de commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications[113]. La Loi maintient l'exigence de la présentation au ministre d'un rapport annuel sur les activités et observations du commissaire, à être déposé au Parlement[114]. Il est précisé que, dans l'exercice de son mandat, le commissaire continue à exercer tous les pouvoirs confiés à un commissaire en vertu de la partie II de la *Loi sur les enquêtes*, par exemple le pouvoir de convoquer des témoins et de recevoir des témoignages sous serment[115]. Le commissaire est habilité à retenir les services de conseillers juridiques ou techniques ou d'autres collaborateurs et, avec l'approbation du Conseil du Trésor, à fixer leur rémunération[116].

La *Loi sur la défense nationale* confère au commissaire du CST une fonction d'examen et une fonction relative aux plaintes. Les fonctions du commissaire sont décrites comme suit :

> *a*) de procéder à des examens concernant les activités du Centre pour en contrôler la légalité;
>
> *b*) de faire les enquêtes qu'il estime nécessaires à la suite de plaintes qui lui sont présentées; et
>
> *c*) d'informer le ministre et le procureur général du Canada de tous les cas où, à son avis, le Centre pourrait ne pas avoir agi en conformité avec la loi.[117]

---

[113] *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5, par. 273.63(1).

[114] Ibidem, par. 273.63(3).

[115] Ibidem, par. 273.63(4).

[116] Ibidem, par. 273.63(5).

[117] Ibidem, par. 273.63(2).

(i) Fonction d'examen

Pour s'acquitter de son mandat d'examen, le commissaire a accès à tous les fonds de renseignements du CST[118]. Il surveille les mécanismes de contrôle et de responsabilité, la portée et l'application des politiques et méthodes, les programmes de formation des employés, les plaintes et enquêtes internes, l'utilisation et la conservation des renseignements recueillis, et l'utilisation de la technologie[119]. La *Loi antiterroriste* a élargi le rôle du CST pour ce qui est de recueillir des renseignements extérieurs, permettant au ministre de la Défense nationale d'autoriser l'interception des communications privées de Canadiens dans certaines circonstances et sous réserve de certaines conditions[120]. Dans ces cas, le ministre doit être convaincu que les mesures prises par le CST protégeront la vie privée des Canadiens. Le commissaire doit en particulier examiner les activités menées en vertu de chaque autorisation ministérielle, pour s'assurer qu'elles respectent les conditions de l'autorisation, et présenter ses constatations à ce sujet dans son rapport annuel[121]. Dans son rapport annuel de 2003-4 le Commissaire a soulevé une question plus générale « au sujet de la structure des autorisations ministérielles et de leur processus d'utilisation » en notant que « (C)ertaines faiblesses inhérentes aux politiques et aux procédures relatives à ces activités ont été portées à l'attention du CST. Certains questions ont été résolues, mais d'autres subsistent. »[122] Le commissaire a exprimé avec un optimisme prudent que le CST s'occuperait d'ici la fin de 2004 d'obtenir des confirmations valables à l'égard des ses activités soumises à l'autorisation ministérielle ».

Même si le commissaire n'est plus expressément requis de présenter au ministre des rapports contenant des renseignements classifiés, il continue de le faire. Le commissaire a souligné dans

---

[118] Le Commissaire du CST prend la position qu'aucune disposition dans la Loi sur la Défense nationale (partie V.1) ou la Loi sur les Enquêtes ne l'empêche d'avoir accès à des dossiers d'informations protégés par le privilège du Cabinet. : Information fourni par le Bureau du commissaire du CST le 24 novembre 2004.

[119] Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, « Fonction d'examen », en ligne : Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications (www.csec-ccst.gc.ca/functions/review_f.php).

[120] *Loi sur la défense nationale*, *supra* note 113, art. 273.65.

[121] Ibidem, pars. 273.65(1) et (3).

[122] Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, Rapport annuel 2003-2004, pages 9 et 10.

son rapport annuel 2002-2003 qu'il continuerait de s'en tenir en matière de rapports aux pratiques qui l'avaient « bien servi par le passé »[123]. La fonction d'examen est ainsi multidimensionnelle et elle prend de l'ampleur, s'étendant sans s'y limiter à l'examen *a posteriori* de cas précis.

(ii) Fonction relative aux plaintes

La fonction du commissaire relative aux plaintes entre en jeu lorsqu'un citoyen canadien ou un résident permanent du Canada dépose une plainte au sujet de la légalité des activités du CST. Les plaintes ne sont pas examinées si elles sont frivoles, vexatoires ou présentées de mauvaise foi. Le commissaire ne traite pas d'une question à l'égard de laquelle il existe d'autres recours, ni d'une affaire dont le plaignant avait connaissance plus d'un an avant de porter plainte. Après qu'une plainte est déposée, le commissaire détermine les mesures à prendre en tenant compte des recommandations d'un Comité d'examen des plaintes. À cette étape, on peut utiliser des mesures de règlement des conflits. Si une enquête officielle est entreprise, le commissaire en informe le plaignant, le chef du CST et le ministre de la Défense nationale, et nomme un enquêteur. Après une enquête, le commissaire prépare un rapport préliminaire contenant des constatations et des recommandations. Le chef du CST peut être invité à réagir de façon détaillée au rapport. Le rapport final est ensuite rédigé et présenté au chef du CST ainsi qu'au ministre. Le plaignant est informé par écrit des résultats de l'enquête[124].

(iii) Fonctions relatives à la « défense dans l'intérêt public »

En plus des fonctions d'examen et des fonctions relatives aux plaintes, le commissaire est maintenant investi d'une troisième fonction en vertu de l'article 15 de la *Loi sur la protection de l'information*[125]. Cette loi interdit à toute personne « astreinte au secret à perpétuité » de communiquer ou de confirmer des « renseignements opérationnels spéciaux », y compris ceux

---

[123] Ibidem, p. 5.

[124] Commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, « Traitement des plaintes », en ligne : Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications (http://csec-ccst.gc.ca/functions/complaints-proced_f.php).

[125] *Loi sur la protection de l'information*, L.R.C. (1985), ch. O-5, art. 15; ch. 47, art. 80; 2001, ch. 41, art. 29.

qui ont trait aux activités qu'exerce légalement le Centre de la sécurité des télécommunications (CST). Si une personne astreinte au secret dévoile de l'information classifiée au sujet du CST, elle peut se justifier au motif que l'intérêt public en faveur de la divulgation l'emporte sur celui en faveur de la non-divulgation. Pour invoquer cette défense en cas d'accusation aux termes de la Loi, la personne doit démontrer qu'elle a pris une série de mesures prévues par la Loi avant de dévoiler l'information. La première mesure consiste à signaler ses préoccupations à l'administrateur général de l'organisme ou au sous-procureur général du Canada. Si elle ne reçoit pas de réponse dans un délai raisonnable et que la question concerne le CST, elle peut signaler ses préoccupations au commissaire, en prévoyant un délai raisonnable pour qu'il réponde. Il reste à voir quelles mesures le commissaire prendrait dans une telle situation.

F. LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

La Commission McDonald avait mentionné qu'il serait souhaitable de veiller à la responsabilité à l'égard des aspects financiers de la sécurité nationale par l'entremise du vérificateur général. Aucune disposition précise n'était prévue dans la *Loi sur le SCRS* à l'égard des vérifications financières, mais, à la fin des années 1990, dans un contexte de sensibilisation aux coûts et de reconsidération systématique des programmes du gouvernement fédéral, le vérificateur général a initié pour la première fois une vérification de l'ensemble des fonctions fédérales de sécurité et de renseignement. Le rapport qui en est issu[126] indiquait clairement qu'il s'agissait du premier rapport d'un cycle régulier; il était d'une portée inédite. Aux États-Unis, le General Accounting Office a vérifié des programmes précis, mais jamais l'ensemble du domaine du renseignement. Le rapport présentait des recommandations extrêmement précises quant au resserrement des contrôles et aux modifications à apporter face aux faiblesses soulignées. Les rapports suivants ont poursuivi sur la même voie. Le plus récent, critiquant l'efficacité des initiatives antiterroristes consécutives au 11 septembre 2001, a suscité énormément d'intérêt tant au Parlement qu'ailleurs[127]. Il faut noter que le vérificateur général est un agent du Parlement, qui

---

[126] Canada, *1996 – Rapport du vérificateur général du Canada*, chapitre 27 : « La communauté canadienne du renseignement : Le contrôle et la responsabilisation » (Ottawa, vérificateur général du Canada, novembre 1996).

[127] Bureau du vérificateur général, *Rapport – Mars 2004*, chapitre 3 : « La sécurité nationale au Canada. L'initiative de 2001 en matière d'antiterrorisme ».

fait rapport au Comité des comptes publics de la Chambre des communes. Depuis quelques années, ses rapports ont attiré une attention croissante et les gouvernements semblent être l'objet d'une plus grande pression que dans le passé pour réagir positivement aux lacunes qui y sont révélées. Le vérificateur général est expressément chargé d'examiner les contrôles financiers, l'efficacité économique des opérations gouvernementales et les normes d'éthique régissant l'utilisation des deniers publics. La question se pose donc de savoir si des vérifications financières devraient faire partie d'un processus d'examen exhaustif et, dans ce cas, qui devrait les effectuer.

En novembre 2003, la vérificatrice générale a publié un rapport visant expressément à déterminer s'il y avait des lacunes dans l'étendue et la nature de l'examen externe des organismes canadiens de sécurité et de renseignement et dans la publication des constatations en découlant. Elle a examiné le degré auquel chaque organisme participant directement ou indirectement à la collecte de renseignement au Canada était soumis à un examen indépendant externe, y compris le SCRS, la GRC, la Défense nationale, le CST, l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC)[128] et le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE).

La vérificatrice générale a conclu que les pouvoirs visant l'examen des organismes de sécurité et de renseignement varient sensiblement[129]. En ce qui concerne les Forces canadiennes, l'ADRC et le CANAFE, la vérificatrice générale a noté qu'aucun organisme indépendant n'est habilité à examiner leur respect de la loi et des directives ministérielles[130]. Quant à la GRC, la vérificatrice générale a conclu que la Commission des plaintes du public contre la GRC n'a pas le même accès à l'information de la GRC que celui qu'ont l'inspecteur général et le CSARS à l'information du SCRS[131].

---

[128] Maintenant l'Agence du revenu du Canada.

[129] Rapport du vérificateur général du Canada, novembre 2003, par. 10.139.

[130] *Ibidem*, par. 10.154.

[131] *Ibidem*, par. 10.146.

La vérificatrice générale a également observé que, comme les mandats des organismes d'examen varient, il en va de même de la production de rapports et de la divulgation de leurs constatations au Parlement.

La vérificatrice a formulé la recommandation suivante :

> Le gouvernement devrait évaluer l'étendue de la surveillance et les rapports au Parlement visant les organismes de sécurité et de renseignement afin de veiller à ce que les organismes qui détiennent des pouvoirs d'intrusion soient assujettis à des mécanismes de surveillance externe et à des obligations de divulgation proportionnels au degré d'intrusion[132].

En réponse à cette recommandation d'examen exhaustif de la situation, le Conseil privé a fait remarquer que les divers organismes et ministères oeuvrant dans le milieu de la sécurité et du renseignement fonctionnent selon des mandats et des lois très différents.

G. LE COMMISSAIRE À L'INFORMATION ET LE COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

La responsabilité envers le public est aussi assurée par divers mécanismes : publication de rapports de la part d'organismes s'occupant de la sécurité nationale; enquêtes publiques; comités parlementaires; et organismes d'examen externes. Dans le domaine de la sécurité nationale, il y a habituellement des limites au droit du public de savoir. Les définitions juridiques de l'information qui peut ou non être dévoilée en regard de considérations de sécurité sont ainsi d'une importance considérable en matière de responsabilité. Par ailleurs, les citoyens sont légitimement intéressés à savoir quel genre d'information l'État conserve à leur sujet et comment cette information peut être utilisée, surtout dans le domaine de la sécurité nationale où les droits individuels sont constamment soupesés par rapport à la sécurité publique. En 1985, le Parlement a adopté la *Loi sur l'accès à l'information*[133] et la *Loi sur la protection des renseignements*

---

[132] *Ibidem*, par. 10.162.

[133] L.R.C. 1985, ch. A-1.

personnels[134], et créé les fonctions de commissaire à l'information et de commissaire à la protection de la vie privée.

La *Loi sur l'accès à l'information* a pour objet « d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif »[135]. En d'autres termes, les membres du public peuvent déposer auprès d'institutions gouvernementales des demandes d'accès aux documents et à l'information qu'elles détiennent. Le droit d'accès du public est soumis à certaines limites. Le commissaire à l'information, un ombudsman indépendant nommé par le Parlement, fait enquête sur les plaintes de personnes estimant que leurs droits garantis par la *Loi sur l'accès à l'information* n'ont pas été respectés. À ce titre, c'est au commissaire à l'information que les Canadiens font appel quand ils se voient refuser l'accès à l'information concernant la sécurité nationale. La Loi prévoit que « le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives »[136]. L'article 16 élargit cette catégorie pour y inclure l'information relative à des enquêtes criminelles, à l'application de la loi et « aux activités soupçonnées de constituer des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* ». Dans ce contexte, le gouvernement doit démontrer que la divulgation demandée entraînerait un préjudice. En cas de désaccord, le commissaire à l'information tente de négocier une entente entre le plaignant et l'institution gouvernementale, mais à défaut il peut aussi représenter le plaignant dans le cadre d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale.

---

[134] L.R.C. 1985, ch. P-21.

[135] *Supra* note 132, par. 2(1).

[136] Ibidem, par. 15(1).

Aux mains de journalistes d'enquête, de chercheurs universitaires et de citoyens privés, la *Loi sur l'accès à l'information* s'est avérée un outil de divulgation d'information concernant divers aspects de la politique, et des résultats obtenus en matière de sécurité nationale. De fait, une bonne partie de l'information figurant dans les rapports d'examen d'organismes tels le CSARS et l'IG n'a été rendue publique que grâce à des demandes d'accès à l'information. En même temps, le gouvernement n'a fait état d'aucun cas où de l'information préjudiciable à la sécurité nationale aurait été dévoilée par suite de demandes d'accès à l'information. Néanmoins, certains ministères et organismes gouvernementaux ont critiqué ce qu'ils perçoivent comme l'effet négatif de la Loi sur les opérations du gouvernement[137]. La *Loi antiterroriste* de 2001 a introduit plusieurs nouvelles limitations à l'accès à l'information sur la sécurité nationale, ainsi qu'une nouvelle *Loi sur la protection de l'information*[138] remplaçant l'ancienne *Loi sur les secrets officiels*. Certains ont soutenu en revanche qu'un accès raisonnable à l'information dans le respect de la sécurité nationale est un élément primordial de tout système de responsabilité, et que le commissaire à l'information, en tant qu'ombudsman ou défenseur des citoyens cherchant à obtenir un accès, est ainsi un élément important d'un mécanisme efficace de responsabilité[139].

La fonction de commissaire à la protection de la vie privée a été créée par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, dont le but consiste à « compléter la législation canadienne en matière de protection des renseignements personnels relevant des institutions fédérales et de droit d'accès des individus aux renseignements personnels qui les concernent »[140]. Le droit d'accès peut être limité par divers facteurs touchant la sécurité nationale et l'application de la loi, comme c'est le cas dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Le commissaire à la protection de la vie privée fait enquête sur les plaintes des citoyens au sujet de l'accès à leur information personnelle, mais de façon plus générale il se pose en défenseur du droit des Canadiens à la vie privée. Il

---

[137] Donald J. Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament* (Toronto, University of Toronto Press, 2004), p. 49 à 52.

[138] L.R.C. 1985, ch. O-5.

[139] Reg Whitaker, « Access to information and research on security and intelligence: the Canadian situation », dans Peter Hanks et John D. McCamus, éds., *National Security: Surveillance and Accountability in a Democratic Society* (Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais, 1989), p. 183 à 196.

[140] Supra note 133, art. 2.

effectue et publie des recherches sur les pratiques du gouvernement à l'égard du respect des renseignements personnels, et favorise auprès du public canadien la sensibilisation et la compréhension à l'égard des questions entourant la protection de la vie privée. À ce dernier titre, un ancien commissaire à la protection de la vie privée a livré dans son rapport annuel 2001-2002 un examen critique des implications pour le respect de la vie privée que pourraient avoir les mesures antiterroristes prises par le gouvernement après le 11 septembre 2001. Ce rapport souligne le rôle qui peut être joué en matière de promotion des droits liés à la vie privée dans le domaine de la sécurité nationale. Le CSARS et le commissaire du CST ont leur propre rôle à jouer pour ce qui est de protéger les droits à la protection de la vie privée des citoyens face à leurs organisations respectives, en plus de traiter des plaintes à ce sujet.

Le commissaire à l'information a récemment préconisé la fusion de sa fonction avec celle du commissaire à la protection de la vie privée, comme c'est le cas de la plupart des instances provinciales responsables de l'information et de la vie privée[141]. Le gouvernement n'a pas encore donné suite à cette suggestion, mais si cette fusion devait être réalisée à l'avenir, il reste à voir quelles implications pourraient en découler pour la responsabilité à l'égard de la sécurité nationale.

H. EXAMEN PARLEMENTAIRE

Comme on l'a vu plus haut, une grande différence entre les recommandations de la Commission McDonald et la *Loi sur le SCRS* provient de ce que le gouvernement n'a pas voulu faire d'un comité du Parlement un acteur central dans le processus d'examen. Le CSARS, dont la composition vise globalement à refléter la répartition des partis au Parlement, est plutôt perçu comme un substitut à un comité parlementaire actif. Peter Russell, qui a été directeur de la recherche pour la Commission McDonald, a critiqué le défaut du gouvernement de créer un comité parlementaire mixte permanent et a déclaré douter que le CSARS puisse efficacement

---

[141] Commissariat à l'information, *Exposé de principes : Modèles de contrôle en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels du gouvernement fédéral : un seul commissaire ou deux commissaires* (Ottawa, 24 octobre 2003).

remplacer un tel comité[142]. La raison de cette omission n'est pas précisément connue, bien qu'il puisse y avoir eu des préoccupations que la politique partisane ne permettrait pas d'assurer une responsabilité efficace en matière de sécurité nationale[143]. Un chercheur universitaire a noté que l'examen indépendant prévu ne relève pas de la doctrine démocratique, mais d'une « doctrine de gestion » fondée sur une formule de poids et contrepoids entre responsables nommés, et qu'elle menace d'être antidémocratique à moins d'être étroitement contrôlée et examinée par des représentants élus[144].

Il est intéressant de noter que dans l'unique rôle prévu pour le Parlement dans la *Loi sur le SCRS*, l'examen quinquennal de la Loi, les parlementaires se sont acquittés de leurs responsabilités sans considérations partisanes. Le premier rapport d'examen quinquennal est unanime et il ne porte aucune trace de désaccords partisans[145]. La réaction officielle à ce rapport a été mitigée : quelques suggestions précises ont été retenues, mais la plupart des recommandations sont restées lettre morte. Le gouvernement ne s'est pas montré particulièrement coopératif envers le comité durant ses délibérations, surtout en ce qui concerne les questions d'accès à l'information. Comme les membres du comité n'avaient pas d'habilitation de sécurité, leurs efforts en vue d'obtenir de l'information sur des domaines protégés étaient plus ou moins analogues à ceux de citoyens privés recourant à la *Loi sur l'accès à l'information*. Même le CSARS n'a pas pu

---

[142] Peter Russell, « The proposed charter for a civilian intelligence agency: an appraisal », *Canadian Public Policy / Analyse de politiques* 9:3 (1983), p. 337.

[143] Wesley Wark, « Terrorism: It's time to grow up », *The Globe & Mail*, 1er avril 2004, p. A17 : [TRADUCTION] « Les politiciens de l'opposition ne comprennent pas encore ce qui est un besoin fondamental en matière de débat public sur les questions de sécurité nationale, surtout celles touchant les affaires de renseignement : le débat doit être bipartisan. Les affaires de sécurité nationale sont trop importantes pour être traitées comme des chevaux de bataille politiques, ce qui est foncièrement compris aussi bien dans la structure de surveillance de la communauté du renseignement du Parlement britannique que dans le système américain de comités du Congrès. La leçon devra être assimilée rapidement, puisque le gouvernement de Paul Martin a promis la création du premier comité parlementaire permanent chargé d'étudier les questions de sécurité nationale. »

[144] Sharon L. Sutherland, « Independent review and political accountability: should democracy be left on autopilot? », *Optimum* 24:2 (automne 1993), p. 24.

[145] Canada, Chambre des communes, *Rapport du Comité spécial sur l'examen de la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité et de la Loi sur les infractions en matière de sécurité : Une période de transition mais non de crise* (Ottawa, septembre 1990).

coopérer pleinement avec le comité, compte tenu des restrictions qui lui sont faites en matière de divulgation[146].

Après la publication du rapport, le président du comité chargé de l'examen quinquennal a constitué un Sous-comité permanent sur la sécurité nationale composé des mêmes membres et tirant parti de la nouvelle expertise qui avait été accumulée[147]. Le sous-comité a choisi de ne pas demander d'habilitation de sécurité pour ses membres, estimant que des travaux secrets compromettraient leur aptitude à accomplir un rôle public. Un tel sous-comité pourrait toutefois œuvrer de façon complémentaire par rapport au CSARS, qui a accès à l'information secrète. Il pourrait s'agir d'un moyen de concilier les recommandations de McDonald et la *Loi sur le SCRS*, mais cela ne s'est pas concrétisé.

Le Sénat n'est pas restée muet dans ce domaine. À la fin des années 1980, le Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique a produit une série de recommandations[148]. Plus récemment, le Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité a publié divers rapports sur des questions comme la sécurité aux aéroports et aux ports de mer, et la protection civile à l'échelle nationale, que les ministères concernés prennent très au sérieux[149]. Ce n'est toutefois pas faire ombrage au travail des sénateurs que de rappeler que les membres de la chambre haute sont nommés et non élus. La question du rôle de la Chambre des communes demeure donc entière.

En 2004, le gouvernement a publié un document de consultation sur le principe d'un comité de parlementaires sur la sécurité nationale, en vue de stimuler un débat sur la création d'un mécanisme parlementaire assorti d'un mandat stratégique visant à examiner dans son ensemble

---

[146] Voir le compte rendu des difficultés du comité donné par son directeur de la recherche : Stuart Farson, « The noble lie revisited: Parliament's five-year review of the *CSIS Act*: Instrument of change or weak link in the chain of accountability? », dans Philip C. Stenning, éd., *Accountability for Criminal Justice: Selected Essays* (Toronto, University of Toronto Press, 1995), p. 185 à 212.

[147] Pour un aperçu, voir Stuart Farson, « Parliament and its servants: their role in scrutinizing Canadian intelligence », *Intelligence & National Security* 25:2 (été 2000), p. 225 à 258

[148] Canada, *Rapport du Comité sénatorial spécial sur le terrorisme et la sécurité publique* (juin 1987).

[149] Le plus récent d'une série de rapports : Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité, *Les urgences nationales : Le Canada, fragile en première ligne – Stratégie de renforcement*, vol. 1 (mars 2004).

la façon dont le gouvernement traite des affaires de sécurité nationale. Ce comité pourrait être composé de membres du Conseil privé, comme le CSARS, qui auraient donc accès à l'information secrète. Il ne remplacerait pas les organismes d'examen externe, mais pourrait œuvrer avec eux de façon complémentaire[150]. Cette proposition a été déposée avant la dissolution du 37e Parlement et l'élection générale de 2004. Le Comité n'a pas été créé officiellement, mais un comité intérimaire sur la sécurité nationale publiera prochainement des recommandations sur la composition et le mandat du comité proposé. Peu importe la forme précise que prendra ce projet, il offre en principe la possibilité de prévoir le dernier maillon dans la chaîne de responsabilité à la suite de la Commission McDonald.

---

[150] *Un comité parlementaire chargé de la sécurité nationale*, document de consultation préalable pour aider à la mise sur pied d'un comité parlementaire mandaté pour examiner la sécurité nationale (Ottawa, 2004).